

Bjørn Richard Nuland, Kaja Reegård og  
Hans Christian Sandlie

# Tiltak for fattige barn og unge

## Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn





Bjørn Richard Nuland, Kaja Reegård og  
Hans Christian Sandlie

## **Tiltak for fattige barn og unge**

**Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor  
tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak  
i større bysamfunn**

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-732-3

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Luca Kleve-Ruud / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	7
Sammendrag .....	9
English summary .....	17
<b>1 Innledning .....</b>	<b>27</b>
Bakgrunn .....	28
Barnefattigdom.....	30
Arbeid for å bekjempe barnefattigdom .....	33
Fra statlig strategi til kommunale tiltak.....	34
Gangen i rapporten .....	36
<b>2 Metode og data .....</b>	<b>39</b>
Metode .....	39
Data .....	42
Forskningsetiske overveielser.....	47
<b>3 Tilskuddsordningen .....</b>	<b>49</b>
Tre kategorier tiltak .....	50
Tilskuddskommunene .....	52
Støtte fra andre tilskuddsordninger .....	55
Oppsummering .....	58
<b>4 Problemforståelse .....</b>	<b>61</b>
Definisjoner og begrepsbruk .....	61
Omfanget av fattigdom blant barn og unge .....	64
Kartlegging av kommunenes fattigdomsproblemer .....	66
Lokalpolitikeres engasjement .....	67
Handlingsplan og strategi .....	69
Oppsummering.....	70
<b>5 Søknadsprosess og utvikling av tiltak.....</b>	<b>71</b>
Søknadsprosedyrer.....	71
Søknadsprosessen i kommunene .....	73

Kontaktpersonene .....	75
Utvikling av tiltak.....	79
Tiltakseiere.....	80
Oppsummering.....	82
<b>6 Tiltakene.....</b>	<b>83</b>
Ferie- og fritidstiltak .....	83
Kvalifiseringstiltak .....	85
Langsiktige og samordnende tiltak .....	87
Antall barn tiltaket er stipulert å nå .....	88
Oppsummering.....	89
<b>7 Organisering, samarbeid og arbeidsform.....</b>	<b>91</b>
Organisering av tilskuddsordningen i kommunene .....	92
Interkommunalt samarbeid.....	98
Brukermedvirkning og brukerperspektiv .....	99
Oppsummering.....	101
<b>8 Målgrupper og måloppnåelse .....</b>	<b>103</b>
Hvem er målgruppe? .....	103
Barn og ungdommer som er vanskelige å nå .....	109
Målsettinger for tiltakene .....	110
Bevissthet og økt kompetanse.....	111
Måloppnåelse .....	112
Oppsummering.....	114
<b>9 Forankring og videreføring av tiltak .....</b>	<b>115</b>
Videreføring og fornyelse .....	115
Forankring av tiltakene .....	119
Oppsummering.....	121
<b>10 God praksis og suksesskriterier.....</b>	<b>123</b>
God praksis og suksesskriterier .....	124
Idealer og realiteter .....	128
Evalueringer .....	130
Oppsummering.....	131
<b>11 Forholdet mellom stat og kommune .....</b>	<b>133</b>
Departementets rolle .....	133
Oppsummering.....	137

<b>12 Oppsummering og diskusjon .....</b>	<b>139</b>
Hovedfunn.....	139
Evaluering av selve tiltakene.....	140
Fra statlig strategi til kommunale tiltak.....	141
Evaluering av måten tilskuddsordningen blir forvaltet på .....	145
Anbefalinger .....	146
Kunnskapsbehov .....	149
Referanser .....	151
Vedlegg 1 Intervjuguider.....	155
Vedlegg 2 Spørreskjema .....	160
Vedlegg 3 Liste over tiltaksutøvere 2009 .....	173





## Forord

Prosjektet om å evaluere den særlige satsingen rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdom innenfor tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* er utført som et samarbeid mellom Fafo og NOVA på oppdrag for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Evalueringsprosjektet ble startet opp høsten 2009. Etter datainnsamlingen ble hovedresultatene presentert på et nettverksmøte. På dette nettverksmøtet var alle casekommunene invitert til å delta, i tillegg til representanter fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Takk til alle som deltok, for verdifulle kommentarer og tilbakemeldinger.

Vi vil først og fremst rette en takk til alle respondentene i tilskuddskommunene og informantene i de åtte casekommunene. Vi vil også rette en takk til Merethe Løberg, Anders Humstad og Sturle Nes i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for godt samarbeid og konstruktive innspill i arbeidet.

Forskerteamet har bestått av forskere fra Fafo og NOVA. Bjørn Richard Nuland (Fafo) har vært prosjektleder. Kaja Reegård (Fafo) har sammen med Nuland gjennomført den kvalitative delen av prosjektet og dokumentstudien. Hans Christian Sandlie (NOVA) har gjennomført den kvantitative delen av prosjektet. Rapporten har blitt utarbeidet av de tre forskerne i samarbeid, der Sandlie har hatt hovedansvaret for analysene fra de kvantitative intervjuene, Reegård hovedansvaret for kapittel 3 samt de kvalitative analysene til kapittel 4–7 og Nuland hovedansvaret for de kvalitative analysene til kapittel 8–11 samt avslutningskapitlet. I tillegg har Tone Fløtten (Fafo) og Axel West Pedersen (NOVA/ISF) fungert som en intern referansegruppe for prosjektet og kvalitetssikret rapporten. Prosjektteamet vil også takke Roy Nielsen (Fafo) for bistand med statistikk. En særlig takk også til Bertrand Abadie for språkvask av det engelske sammendraget i rapporten. Til slutt vil vi takke informasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, 14. mai 2010

Bjørn Richard Nuland, Kaja Reegård og Hans Christian Sandlie



## Sammendrag

Gjennom tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) siden 2003 gitt tilskudd til fattigdomstiltak rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer i 23 kommuner og 7 prioriterte bydeler i Oslo. Et av hovedformålene med tilskuddsordningen er utvikling av kunnskap om gode målrettede tiltak som kan motvirke og dempe konsekvensene av fattigdom for barn og unge. Det har vært mulig å søke tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter, tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning, og til langsiktige og samordnede tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer.

I denne rapporten evalueres tilskuddsordningen for perioden 2003–2009. Det overordnede formålet med evalueringen har vært å få mer innsikt i resultatene av departementets fattigdomssatsing. I arbeidet med prosjektet har vi skilt mellom to nivåer for evalueringen: (1) evaluering av selve tiltakene og (2) evaluering av måten tilskuddsordningen blir forvaltet i de kommunene/bydelene som er med. Følgende problemstillinger står sentralt i drøftingene:

- **Problemforståelse:** Hvordan vurderer kommunene sine fattigdomsproblemer blant barn og ungdom, og hvordan definerer de fenomenet fattigdom?
- **Tiltaksutvikling:** Hvordan arbeides det for å få frem gode søknader til tiltak, hvilke tiltak er utviklet, og hvordan har kommunene organisert arbeidet?
- **Samarbeid:** Hvilke aktører har vært aktive i tiltaksarbeidet i perioden, og hvilken rolle spiller samarbeid mellom ulike aktører, både offentlige og frivillige organisasjoner?
- **Forankring:** Hvordan forankres arbeidet i kommunene, og i hvilken grad inngår dette arbeidet i en *overordnet strategi* for bekjempelse/avhjelpning av fattigdom blant barn og unge?
- **Samhandling:** Hvordan forstår kommunene den nasjonale strategien i tilskuddsordningen? Hvordan samarbeides det med statlig nivå, og hvilke behov har kommunene når det gjelder den statlige innsatsen?
- **God praksis:** Kan vi identifisere «god praksis», det vil si tiltak som i større grad enn andre når målgruppen, og som oppleves å utgjøre en forskjell?

Det har ligget utenfor evalueringsprosjektets mandat å vurdere eventuelle endringer eller effekter over tid for individuelle barn, unge eller familier som har deltatt i tiltakene. Evalueringen bygger på tre datasett: en dokumentstudie av administrative data, en kvalitativ undersøkelse i åtte casekommuner og en kvantitativ spørreundersøkelse rettet mot kontaktpersonene i alle tilskuddskommunene. Vi må ta høyde for at kontaktpersonene og tiltaksutøverne her i mange tilfeller mer eller mindre vurderer den innsatsen og de tiltakene de selv har koordinert.

## **Noen hovedfunn fra evalueringsarbeidet kan oppsummeres som følger:**

### **Tilskuddsordningen**

- Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn, unge og familier ble opprettet som del av *Barne- og ungdomstiltak* i 2003, og det totale tilskuddet har økt hvert år frem til 2008. I 2009 bevilget BLD, som forvalter tilskuddsordningen, 31,5 millioner kroner til tiltak fordelt på 23 kommuner og 7 prioriterte bydeler i Oslo.
- Den største andelen tiltak som har fått tilskudd, har vært ferie- og fritidstiltak. Fra 2007 til 2009 har det vært en svak økning i andelen tiltak som er kvalifiseringstiltak. Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som opplever fattigdomsproblemer, var en ny tiltakskategori i 2008. Disse tiltakene blir gjerne kombinert med kvalifiseringstiltak for ungdom med liten eller mangelfull utdanning.

### **Problemforståelse**

- Kommunenes forståelse av begrepet fattigdom viser at sosial deltakelse anses som vel så viktig som materielle levekår.
- Intervjuene viser at informantene jevnt over vegrer seg mot å bruke begrepet barnefattigdom og heller har tatt i bruk «rundere» vendinger som «utsatte barn og unge».
- Det er særlig tre grupper som trekkes frem som spesielt utsatte for fattigdom i tilskuddskommunene: barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn, barn av foreldre uten arbeid og ungdom som har falt ut av videregående skole (drop-outs).
- Nesten tre av fire kommuner har forankret arbeidet med barnefattigdom i en kommunal plan/strategi, men det er kun en fjerdedel av disse som er egne planer for fattigdom (ikke del av kommunens helhetlige handlingsplan).

### **Søknadsprosess og utvikling av tiltak**

- Det er få kommuner som har utarbeidet egne kriterier for vurdering av tiltakssøknader. Kommunene forholder seg til og bruker kriteriene fremsatt i departementets rundskriv.
- Få kommuner har igangsatt overordnede prosesser for å utvikle nye tiltak. Det er heller mer eller mindre konkrete behov de ansatte møter i førstelinjen, eller rapporter som frivillige organisasjoner gir fra møter med brukerne, som er styrende.
- I noen kommuner er SLT/Salto (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) et viktig forum som brukes til å diskutere mulig innretning av tiltak og utvikling av nye søknader.
- Majoriteten av tilskuddskommunene mottar samtidig tilskuddsmidler fra andre statlige satsinger rettet mot utsatte barn og unge. Over halvparten av kontaktpersonene i spørreundersøkelsen oppgir at disse ordningene blir sett i sammenheng i kommunens arbeid overfor målgruppen.

### **Tiltakene**

- Det har blitt utviklet et stort mangfold av ulike tiltak innenfor de tre tiltakskategoriene. Vi finner flere eksempler på stor kreativitet og stor innsatsvilje i tiltaksutviklingen.
- Antall barn og unge de ulike tiltakene stipulerer med å nå, varierer og er avhengig av karakteren av tiltaket – fra under 10 barn for de tiltakene som baserer seg på tett individuell oppfølging, til over 100 for mer åpne tiltak som krever mindre individuell oppfølging.

### **Organisering, samarbeid og arbeidsform**

- Kommunene har valgt ulike arbeidsformer og måter å organisere tiltakene på. Den valgte organiseringen er i stor grad tilpasset lokale forhold, ønsker fra sentrale personer, lokal kultur og erfaring med prosjektarbeid.
- Mange kommunale etater deltar i driften av tiltakene, og flere tiltak har ført til samarbeid og samhandling mellom ulike etater internt i kommunen og mellom kommunale etater og frivillige organisasjoner.
- Aktører i privat næringsliv, kulturskolen, skolen, barnevern og familiekontorer oppgis som aktører det er ønskelig å skape tettere samarbeidsrelasjoner til.

- Deling av sensitive personopplysninger fremstår for noen tiltak som en utfordring, spesielt når barnevernstjenesten er involvert. De fleste tiltakene har funnet samarbeidsrutiner og metoder for deling av sensitiv informasjon.
- Kontaktpersonene synes det er viktig at brukerne har innflytelse på tiltak som utvikles, og majoriteten er delvis enig i at det er aktiv brukermedvirkning i egen kommune. I intervjuene vi har gjennomført, er hovedfunnet allikevel at det er få tiltak som har laget et system for brukermedvirkning.

### **Målgrupper og måloppnåelse**

- Hovedandelen av tiltak retter seg mot målgruppen under 15 år. Vårt inntrykk fra casekommunene er at søkelyset i større grad er rettet mot ungdom enn mot barn i tiltaksarbeidet.
- Få tiltak er rettet konkret mot én målgruppe, men det finnes noen få tiltak som kun retter seg mot gutter eller kun retter seg mot jenter. En fjerdedel av tiltakene (i 2009) har eksplisitt nevnt barn med etnisk minoritetsbakgrunn som del av målgruppen.
- Barn med funksjonsnedsettelse er i liten grad eksplisitt nevnt som målgruppe.
- Tiltak er i hovedsak tenkt som inkluderende tiltak, og man ønsker med de fleste tiltakene å nå målgruppen gjennom brede tiltak som ikke virker stigmatiserende.
- Intervjuene viser at det for flere av tiltakene er usikkert om de når de barna og ungdommene som er mest utsatte. Dette til tross er de fleste vi har snakket med, opptatt av at tiltakene utgjør en positiv forskjell for deltakerne.
- Barn med etnisk minoritetsbakgrunn, særlig jenter, trekkes frem som en vanskelig gruppe å nå med tiltak.
- Tiltakene har i liten grad definerte kriterier for måloppnåelse. Kommunene synes de når sine egne mål.
- Kommunene oppgir at tilskuddsmidlene har ført til økt oppmerksomhet og kunnskap om barnefattigdom, som har ført til utvikling av nye metoder for å avhjelpe fattigdom blant barn og unge.

### **Forankring og videreføring av tiltak**

- Tiltaksutøvere i casekommunene ønsker i stor grad at tiltakene skal videreføres. Allikevel viser spørreundersøkelsen at kun 4 prosent av kommunene har konkrete planer for videreføring av alle tiltak. To av tre kommuner har planer for videreføring av noen av tiltakene.

- Stram kommuneøkonomi holdes frem som den viktigste årsaken til at tiltak ikke blir videreført.
- Funn i intervjuene viser at forankring er et tema mange tiltaksutøvere tenker mye på. Flere trekker frem at den usikkerheten og uforutsigbarheten som er knyttet til finansiering, gjør at arbeid med forankring er utfordrende.
- En viktig del av arbeidet med forankring er knyttet til hvordan administrativ og politisk ledelse i kommunen er involvert i tilskuddsordningen. Våre funn tyder på at det lokalpolitiske nivået har vært nokså lite involvert i arbeidet, men nye regler som krever at søknadene fra kommunene skal behandles politisk før de oversendes departementet, på lengre sikt kan føre til økt lokalpolitisk involvering.

### **God praksis og suksesskriterier**

- Vi har definert ni suksesskriterier basert på kontaktpersoners og tiltaksutøvers subjektive vurdering av hva som er viktige deler av god praksis i tiltaksarbeidet. De ni faktorene er ikke rangert, men de gir et inntrykk av viktige aspekter ved tiltakene som kan bidra til at de når målgruppen og utgjør en positiv forskjell. Viktige suksessfaktorer er ildsjeler, kontinuitet i stab, at tiltakene tar utgangspunkt i tjenester som allerede finnes, gode samarbeidsrelasjoner, system for rekruttering av deltakere, utvikling av tiltak som integrerer, kontakt med foreldre, å komme tidlig på banen og involvering av arbeidsgivere og privat næringsliv.
- Vi finner også et sprik mellom idealer og realiteter i kommunenes arbeid mot barnefattigdom. Mål som tidlig forebygging, aktiv brukermedvirkning og politisk forankret innsats er utfordrende å gjennomføre i praksis. Det er få kontaktpersoner som vurderer sin kommune som god på de områdene de selv mener er viktige for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom, med unntak av det å utvikle attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som barn og unge faktisk har lyst til å delta på. Nær sagt alle kommuner sier seg helt eller delvis enige i at dette er noe kommunen deres har utviklet.
- Tre av fire kommuner har evaluert eller igangsatt evaluering av tiltakene i tilskuddsordningen. Med andre ord oppgir hver fjerde kommune at de ikke har gjennomført noen form for evaluering av de tiltakene som har blitt iverksatt på grunnlag av tilskuddsmidlene.
- Intervjuene våre viser at diskusjonen knyttet til videreføring av tiltakene ofte avhenger av at en evaluering viser at målene er nådd, og at målgruppen har positive erfaringer. Det kan være utfordrende å gjennomføre evalueringer som viser at målene med tiltakene er oppnådd, og flere informanter opplever at det er vanskelig å måle effekt av den typen arbeid som tiltakene ofte er involvert i.

### **Forholdet mellom stat og kommune**

De aller fleste kontaktpersonene i tilskuddskommunene sier seg fornøyde med departementets innsats. Men det er særlig to ting som det rettes kritikk mot – departementets rapporteringsskjema og det årlige kontaktmøtet. Flere kontaktpersoner ønsker seg metoder for rapportering som i større grad åpner for å vurdere effekten av og kvaliteten på tiltakene. Det er også et generelt inntrykk at tilskuddskommunene savner en møtearena der de kan få faglig påfyll og mulighet til å diskutere erfaringer med andre tilskuddskommuner.

### **Evaluering av tiltakene og av måten tilskuddsordningen blir forvaltet på**

I oppfølgingen og evalueringen av tilskuddsordningen er det mange kommuner som utpeker seg som vellykkede tiltakskommuner, i den forstand at det utvikles tiltak som kontaktpersonene i kommunen og tiltaksutøverne selv opplever som vellykkede for brukerne, og at driften av tiltakene er organisert på en måte som tiltaksutøverne er tilfredse med. Akkurat hvilke tiltak som gir grunnlag for positiv vurdering, og akkurat hva slags organisering som er god eller tilfredsstillende, er det imidlertid ikke noe entydig svar på. Mangfoldet i tiltaksutvikling og organiseringsformer vitner om at man legger opp til å tilpasse tiltakene til lokale utfordringer, og siden de lokale utfordringene og forutsetningene varierer, er det dermed ikke grunnlag for å peke ut én eller to kommuner eller tiltak som særlig vellykkede. Vi ønsker imidlertid å peke på noen elementer som vi har definert som god praksis og suksesskriterier, det kan være verdt å merke seg.

At tiltakene etableres bredt i kommunen med mange etater og andre aktører involvert, kan være med på å gjøre tiltakene til kommunalt felleseie. Men kanskje viktigst er det at dette er med på å øke bevisstheten omkring problematikken og å øke kompetansen på temaet. Våre funn viser at svært mange kommunale og frivillige aktører er del av tiltak i tilskuddsordningen, og tre av fire kommuner opplever at tilskuddsordningen har bidratt i ganske eller svært stor grad til å øke kommunens bevissthet og kompetanse.

Selv om de nasjonale handlingsplanene er essensielle for å holde fattigdomsbekjempelsen høyt på dagsordenen, spiller kommunene en helt avgjørende rolle i bestrebelsene etter å få til en helhetlig innsats i fattigdomsbekjempelsen (Hansen mfl. 2008). For å kunne nå de overordnede *nasjonale* målene, som er å iverksette tiltak og kunnskapsutvikling som bidrar til økt oppmerksomhet på fattigdom, og som kan bidra til bedre samordning av tjenestetilbudet for fattige barn, unge og familier (AID 2008), er man helt avhengig av at kommunene vektlegger og føler eierskap til dette arbeidet.

I avslutningskapitlet diskuterer vi utfordringer knyttet til prosessen der en statlig strategi implementeres i kommunen. Et av funnene her er at flere kommuner ønsker mer styring av tilskuddsmidlene. Vi ser det som et positivt funn at kommunene i større grad ønsker å ha eierskap til innsatsen. Samtidig vil vi mene at det har vært viktig og fremdeles vil være viktig at departementet har en sentral plass i forvaltningen av ordningen. Det nasjonale søkelyset på barnefattigdom har også betydning på kommunalt nivå,



og for at innsatsen lokalt skal vedvare, vil det være nødvendig at også departementet fortsetter å holde temaet på den politiske dagsordenen.

Våre funn om kommunenes forhold til måten tilskuddsordningen er organisert på, skiller seg ikke fra andre undersøkelser om kommuners forhold til prosjektstøtte og tiltaksmidler (for eksempel Hansen mfl. 2008). Funnene er tosidige. På den ene siden viser tilbakemeldingene tydelig at tiltakene og de prioriteringene som er gjort, har vært avhengig av de statlige tilskuddsmidlene. På den andre siden er det flere kommuner som hevder at de heller ønsker seg rammeoverføringer, så kommunene i større grad kan gjøre prioriteringer selv. Det er vanskelig å vite om rammeoverføringer ville føre til en annen innretning på tilskuddsordningen. Vi har prøvd å se på hva som skal til for at fattigdomsbekjempelse blir forankret og får legitimitet som en kommunal målsetting slik den alt er på statlig nivå. Et viktig moment vil være i hvilken grad kommunen selv og tiltaksutøvere føler eierskap til satsingen, og at tiltakene blir kommunalt felleseie. Vi vil argumentere med at tilskuddsordningen har skapt handlingsrom i kommunen og økt bevisstheten rundt arbeidet med fattigdom blant barn og unge. Samtidig vitner usikkerheten om videreføring av tiltak om at arbeidet mangler lokalpolitisk legitimitet, og at det er utfordringer knyttet til politisk forankring og økonomisk prioritering.

Vår undersøkelse finner også at flere informanter kvier seg for å bruke begrepet fattigdom i tilknytning til arbeidet som gjøres. Når kommunene i så liten grad er bekvemme med å bruke fattigdom som begrep, kan det diskuteres om det er hensiktsmessig å ha dette som merkelapp på politikk, tiltak og tilskuddsordninger (Hansen mfl. 2008:41). Det kan også diskuteres om fattigdom er riktig merkelapp. Målet med satsingen er å sikre at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg (AID 2008). Videre er hovedandelen av tiltakene som igangsettes, ikke i seg selv tiltak som vil bekjempe barnefattigdom som problem (i hvert fall på kort sikt), men i større grad tiltak som er sosialt inkluderende og forebyggende. Samtidig har fattigdomsbekjempelse vært en sentral politisk målsetting i flere år. Det kan like godt hende at å velge andre begreper om fenomenet vil føre til en viss utvanning fordi tiltakene som iverksettes, da like gjerne kan bli en del av det generelle tiltaksapparatet. Dermed risikerer man også å miste økonomiens betydning for barns velbefinnende ute av syne (Nuland mfl. 2009b).

### **Anbefalinger til departementet**

- Tilskuddsordningen bør i større grad ses i sammenheng med og utlyses sammen med andre tilskuddsordninger.
- Det bør utarbeides bedre systemer for rapportering fra tiltaksarbeidet og rapportering om måloppnåelse.
- Departementet bør vurdere om kontaktmøtene kan få en annen form.

- Departementet bør vurdere å opprette en egen internettside for tilskuddsordningen som inneholder en oppdatert eksempelsamling med korte presentasjoner og kontaktinformasjon for alle tiltak i ordningen.

### **Anbefalinger til tilskuddskommunene**

- Arbeidet i tiltakene og i kommunene bør starte med en nærmere avgrensning av risikogrupper lokalt, og det bør arbeides med hvordan kommune og tiltaksutøvere i større grad kan gjennomføre kartlegginger av målgruppe.
- Kommunene som mottar midler, bør utarbeide konkrete overordnede målsettinger for arbeidet sitt. Slik presisering bør involvere lokale politikere, slik at tiltaksarbeidet i større grad blir politisk forankret, og presiseringen kan med fordel innarbeides i kommunale planer.
- Kommunene kan vurdere å etablere en stilling som barnefattigdoms koordinator.
- Det bør arbeides med hvordan barn og ungdom i større grad kan påvirke arbeidet, og utvikling av systemer for brukermedvirkning.
- Kommuner bør jobbe med å definere kommunens praksis med hensyn til frivillig satsing, slik at frivillige organisasjoner og kommunale etater utfyller hverandre og det legges til rette for gode samarbeidsrelasjoner.

## English summary

Through the *Measures for children and youth in urban areas* grant scheme, the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (BLD) has since 2003 provided grants for concrete poverty measures aimed at children, youth and families affected by poverty. The scheme covers 23 urban areas and seven of city districts of Oslo. Youth groups, city districts, voluntary organisations and public and private sector agencies and institutions are eligible for grants.

The targeted grants are allocated to cities and areas with the most living condition problems. One of the main purposes of the grant scheme is to increase awareness of those targeted measures to prevent and mitigate the consequences of poverty for children and young people. The municipalities/city districts can apply for funding for programmes that will increase/improve the possibility of social inclusion among children and youth from poor families. Special focus is given to establishing programmes enabling all children and youth to take part in extra-curricular activities, and for them to experience vacation and holiday trips regardless of their parents' financial situation, education, ethnic origin or geographical location. Additionally, there is a focus on programmes improving the possibilities to find work or alternatives to work/school for youth with poor or incomplete educational background.

This report evaluates the grant scheme for the period 2003-2009. The overall purpose of the evaluation was to gain more insight into the performance of the ministry's poverty initiative. In the work, the project distinguished between two levels of the evaluation: (1) evaluation of the measures, and (2) evaluation of how the grant scheme is managed within the municipalities/city districts covered. The following issues are central to the discussions of this report:

- **Understanding poverty:** How are local poverty issues defined, understood and assessed? How is the reality of child poverty understood?
- **Application process and development of measures:** How do the involved actors work in terms of drawing up applications for grants, development of programmes and how is this work organised?
- **Cooperation:** Which actors have been taking part programmes' efforts? What role does cooperation between different actors play, and what is the public and non-governmental organisations' participation?

- **Foundation:** How is the work anchored, and to what extent are these efforts part of an overarching local strategy to combat poverty among children and young people?
- **Interaction:** How is the national strategy part of the grant scheme understood at the local level? How is the cooperation between the national level and the local level, and what needs does the local level have from the national level as part of implementing the grant scheme?
- **Good practice:** Can we identify "good practice", i.e. measures that to a greater extent than others reach the target group and give positive output?

It has not been part of the project to assess any change or effects over time for individual children, young people or families who have participated in programmes part of the grant scheme. The evaluation has three sets of data: a document study of administrative data, a qualitative study of eight municipalities, and a questionnaire survey directed to the contact person for the grant scheme in all participating municipalities and city-districts. Each municipality/city district has one contact person who acts as a local coordinator in the grant scheme. We must take into account that in many cases, the contact person is more or less considering and assessing the effort and the measures they have coordinated.

**Some key findings from the evaluation work can be summarized as follows:**

#### **The grant scheme**

- Grants for action against poverty among children, youth and families were created as part of *Measures for children and youth in urban areas* in 2003, and the total grant increased every year until 2008. In 2009, BLD, who administers the grants, appropriated 31,500,000 kroner for programmes in 23 municipalities and seven city districts in Oslo.
- The greatest proportion of programmes that have received grants have been holiday and extra-curricular activities. There was a slight increase of the proportion of qualifying measures for young people from 2007 to 2009. Long-term and concerted efforts to combat marginalisation of children and young people experiencing poverty was a new measure category in 2008. These measures were often combined with qualifying action for youth with little or incomplete education.

### **Understanding poverty**

- Local understanding of the concept of poverty shows that social participation is considered just as important as the material standard of living.
- The interviews revealed that informants generally were reluctant to use the terminology “child poverty», and rather used "roundabout" phrases such as "vulnerable children and young people."
- In particular, three groups were highlighted as particularly vulnerable to poverty in the municipalities: children and young people with non-western origins, children of parents without work, and youth who have dropped out of high school (drop out).
- Nearly three out of four municipalities have based the work on child poverty in a municipal action plan/strategy. However, only one quarter of these are concrete municipal action plans/strategies to combat poverty (not part of the general municipal action plans).

### **Application process and development of measures**

- There are few municipalities who have developed their own criteria for the assessment of programme applications. The municipalities relate to and use the criteria set forth in the ministry’s circular paper.
- Few municipalities have initiated overarching municipal processes for developing new measures. Rather, it seems to be more or less how the professionals who work with children and youth in the target groups who identify the problems that define what will govern the local priorities.
- In some municipalities, SLT / Salto (Coordination of Local crime prevention measures) is an important forum used to discuss possible measures and the development of new applications.
- The majority of the municipalities also receive grants from other related grant schemes aimed at vulnerable children and young people. Over half of the contact persons in the survey reported that these grants were seen as part of the overall context of the municipality's efforts.

### **Measures initiated**

- The municipalities/city districts have developed a wide variety of different measures covering all three measure types. We find several examples of great creativity and great commitment in the development of measures.

- The number of children and young people the various measures stipulate should reach, varies depending on the nature of the measure - from under 10 children for the measures that are based on close individual follow-up, to over 100 for more open/universal measures.

### **Organisation, cooperation and working method**

- The municipalities have chosen different methods and ways to structure their efforts. The organisation chosen is largely adapted to local conditions, key people, local culture and experience of previous project work.
- Many local government agencies participate in operating the measures, and as such, several measures have led to cooperation and coordination between different departments within the municipality, and between the municipal departments and non-governmental organisations.
- Several municipalities would like more participation from or cooperation with actors in the private business sector, arts, school, child protection services.
- The sharing of sensitive personal information poses a challenge for some measures. This is especially true when the child protection agency is involved. Most measures have found working methods enabling the sharing of sensitive information.
- The contact persons think it is important that users have influence on the measures developed, and the majority partly agree that in fact, active user participation is in place in their own municipality. However, the interviews conducted showed that few measures have created a system for user interaction or for enabling users to be able to influence the measures developed.

### **Target groups and achievement of goals**

- The majority of measures is aimed at the target group under 15 years of age. Our impression from the case municipalities is that there is greater focus on young people than on children.
- Few initiatives are directed specifically at one specific target group, but there are a few measures targeting only boys or only girls. A quarter of the measures (in 2009) have explicitly referred to children from ethnic minority backgrounds as part of the target group.
- Children with disabilities are seldom explicitly mentioned as a target group.
- Measures are mainly intended as inclusive measures, and most of the measures aim to reach target groups through broad measures that do not produce stigma.

- The interviews showed that it is unclear whether some measures managed to reach the most vulnerable children and young people. This notwithstanding, most of the measures analysed are believed to have made a positive difference for those who took part.
- Children from ethnic minority backgrounds, particularly girls, are mentioned as a difficult group to reach.
- The measures have only defined criteria to identify whether goals are achieved to a limited extent. However, most municipalities express that they reached their own goals.
- The local authorities state that grant funds have led to increased awareness and knowledge of child poverty, and that this has in turn led to the development of new methods to remedy poverty among children and youth.

#### **Foundation and continuation of measures**

- Programme agents in case studies would like the measures to be continued. However, the questionnaire survey shows that only four percent of the municipalities had concrete plans for the continuation of all measures, and that two out of three had plans for the continuation of some of the measures.
- The main reasons given to justify why measures would be brought to an end were lack of local funds and tight municipal budgets.
- Findings from interviews show that the foundation and anchoring of measures is a topic many practitioners think a lot about. Several informants point to the uncertainty and unpredictability associated with funding making the anchoring and foundation of measures challenging.
- An important part of the work of anchoring is related to how the administrative and political leadership in the municipalities/city districts are involved in the grant scheme. Our findings suggest that the local political level has had but limited involvement in the actual work. New requirements from the ministry that all applications are to be politically discussed and passed in the municipality before they are sent to the ministry might lead to increased political involvement in the future.

#### **Good practices and success criteria**

- Based on the contact persons and programme agents' subjective assessment of what constitutes good practice in the intervention work, we have defined nine criteria for success. The nine factors are not ranked, but the factors make up the main impres-

sion of what are the important aspects involved in enabling the measures to reach the target group and to make a positive difference. Key success factors were enthusiasts/driving force, continuity of staff, that the measures are embedded in services that already exist, good collaboration, a system for the recruitment of participants, the development of measures that lead to social integration, contact with parents, early intervention and involvement of employers and the private sector.

- We also find a gap between the ideals and the realities in the local government's work against child poverty. Goals such as early intervention, active user participation, and politically anchored measures prove to be challenging to implement in practice in spite of being considered very important aspects of the work. There are few contact persons who consider their own municipality/city district successful when it comes to combating child poverty which they themselves identify as important aspects. The exception is the extent to which the municipality/city district has developed a variety of measures popular among children and youth as part of the grant scheme. Almost all contact persons say that they wholly or partly agree that this is something their community has developed.
- Three out of four municipalities have conducted evaluations or implemented measures to evaluate programmes in the grant scheme. In other words, one out of four municipalities have not conducted evaluations or implemented measures to evaluate any programmes in the grant scheme.
- Our interviews show that the discussion related to the continuation of the measures often depends on whether an evaluation shows that the objectives of the measures have been achieved and that participants have had positive experiences. It can be challenging to conduct evaluations indicating that the objectives of the measures have been achieved in the types of programmes involved in the grant scheme, in particular to measure the effect of the type of work that often programmes are involved in, i.e. early intervention or large universal programmes.

### **The relationship between central and local government**

- The vast majority of contact persons in grant municipalities say they are satisfied with the ministry's role. But there are two aspects that are described as disappointing; the annual reporting system, and the annual contact person meeting. Several contact persons would have wanted a different method for the annual reporting on programme activity thereby enabling to a greater extent to report the efficiency of programmes and the quality of their work. Furthermore, there seems to be a general consensus that the contact persons would benefit from a meeting place where they could get professional input and the opportunity to discuss experiences with other grant municipalities.



### **Evaluation of the measures, and evaluation of how the grant scheme is managed in the municipalities / city districts**

Whether the programmes and measures implemented will have an effect on the children/youths on a long-term basis is difficult to assess. Likewise it is difficult, if at all possible, to assess whether such efforts have the desired effect on breaking the pattern of poverty for children. What can be said at this point is that the effort seems to have the effect that the municipalities involved strengthen their effort to combat child poverty and that there is increased focus on the problem across different sectors of local governments.

Following the evaluation of the grant scheme, many municipalities come across as successful in their efforts, in the sense that they have developed measures the contact persons in the community and programme agents consider to be successful for the target group, and the operation of the measures are organised in a way that programme agents are satisfied with. However, there is no clear answer as to exactly what measures provide a basis for positive evaluation, or exactly what kind of organisation is good or satisfactory. The diversity of programme development and organisational forms is an illustration that measures are adjusted to local challenges, and since the local challenges and conditions vary, there is thus no reason to point out one or two municipalities or measures as particularly successful. But we have pointed out some elements that may be worth noting and that we have defined as good practices and success criteria.

That the measures were established with the involvement of a vast array of actors in the local community might enable local ownership to the programmes. It has been important to make this effort multi-disciplinary, and to give incentives for developing improved collaboration structures not only between local authorities but also between the local authorities and local NGOs. But perhaps most importantly is how the measures help to raise awareness of problems and local competence concerning poverty among children and youth. Our findings show that many local and non-governmental actors are involved in measures in the grant scheme, and three out of four municipalities find that the grant scheme has contributed to a more or less great extent to increase the municipality's awareness and expertise.

Although the national action plans are essential to keep the fight against poverty high on the agenda, the local government plays a crucial role in the efforts made to achieve a unified effort in combating poverty (Hansen et al 2008). In order to achieve the overall national goal in the fight against poverty, to develop programmes and knowledge to increase the focus on poverty, and to contribute to better coordination of measures for poor children, adolescents and families (Action against Poverty 2008), one is entirely dependent of civic awareness and ownership of the work.

In the concluding chapter, we discuss challenges related to the process from a national strategy to its implementation in the municipality. One of the findings was that several municipalities wanted more control over grant funds. We see it as a positive

finding that municipalities increasingly want to have ownership of the effort. At the same time, we believe that it has been important that the Ministry has a central role in the management of grant schemes. The national focus on child poverty also has an impact on the municipal level, and it will be necessary that the ministry continues to keep the issue on the political agenda, both on the national and the local agenda.

Our findings regarding how the local level perceives the organisation of the grant scheme is in line with findings in other studies looking at municipalities' perception and thoughts regarding grant scheme funding (e.g. Hansen et al 2008). The findings are two-sided. On the one hand, the feedback clearly indicates that the municipal projects and programmes initiated have been at the mercy of the state grant funds, and would not have been possible without them. On the other hand, there are several municipalities who have preferred the transfers to be organized in a different way, e.g. framework financing. Framework financing, several claim, would enable local authorities to make their own priorities. It is difficult to assess whether framework financing would lead to a different outcome or different measures than the grant scheme. Instead, we have tried to identify what is needed to make the fight against poverty as much a local strategy as it is a national strategy. An important factor will be the extent to which the municipality itself and programme agents feel ownership of the initiative, and that measures become communal property. We will argue that the grant scheme has created a room for action in the community and increased awareness of the work on poverty among children and youth. However, the uncertainty surrounding the continuation of programmes is proof that the programmes lack local political legitimacy and that there are challenges related to local political and economic priorities.

Our study reveals that multiple informants are reluctant to use the term "poverty" about the work being done. When municipalities are somehow comfortable with the concept of poverty, it is debatable whether it is appropriate to have this actual label on policies, measures and grant schemes (Hansen et al 2008: 41). It is also debatable whether poverty is the correct label. The aim of the initiative is to ensure opportunities for participation and development for all children and young people (AID 2008). Moreover, the majority of the measures initiated are not in themselves measures to combat child poverty as a problem (at least in the short term), but rather measures to ensure social inclusion with a social understanding of poverty. Meanwhile, poverty has been a central policy objective for many years. It might be that choosing other terms will lead to watering down the objectives as part of the effort as they would just become a part of the general work done in the municipal services. This would risk losing the awareness within the local services of the economic importance for the well-being of children (Nuland et al 2009b).

### **Recommendations to the Ministry**

- The scheme should increasingly be viewed in connection with, and advertised along with other related grant programmes.
- Better systems should be developed for reporting on the measured work, including a system for measuring the achievements of targets and goals.
- The Ministry should consider whether the annual contact meeting can have a different form.
- The Ministry should consider creating a website for the grant scheme which contains an updated listing of the programmes receiving funding, including contact information for all measures in the grant scheme.

### **Recommendations for grants municipalities**

- Municipalities should work to improve their capabilities to further refine risk groups locally, and it should work with how local practitioners and measures to a greater degree can complete surveys of target group.
- Municipalities who receive funding should work out specific overarching objectives for their work. Such clarification should involve local politicians, so that the work in the programmes is essentially politically agreed on, and we recommend that these objectives be incorporated into concrete municipal plans.
- Municipalities may consider establishing a position working as child poverty coordinator.
- Municipalities should work on how to increase children and young people ability to affect the workings of programmes and development of systems for user interaction.
- Municipalities should work to define the municipality's practice with respect to voluntary commitment and NGOs in a way that would enable voluntary organisations/NGOs and municipal agencies to be complementary and to facilitate good working relationships and collaboration.



# 1 Innledning

Denne rapporten er en evaluering av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) særlige satsing rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdom innenfor tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Departementet har gitt tilskudd til et utvalg kommuner gjennom denne tilskuddsordningen siden 2003, og målet med evalueringsprosjektet har vært å se på arbeidet i kommunene i perioden 2003–2009. Et av hovedformålene med tilskuddsordningen er utvikling av kunnskap om gode målrettede tiltak som kan motvirke og dempe konsekvensene av fattigdom for barn og unge.

«De øremerkede midlene til tiltak mot fattigdomsproblemer er særlig tiltenkt byer og områder med store levekårsproblemer. Tilskuddene skal benyttes til ferie- og fritidsaktiviteter rettet mot barn, ungdom og familier. Det er også tilskudd til tiltak som bidrar til bedre arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning. Tilskudd gis også til mer langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer.» (Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken i pressemelding, 2010)

Det overordnede formålet med evalueringen har vært å få mer innsikt i resultatene av departementets fattigdomssatsing. I arbeidet med evalueringsprosjektet har vi skilt mellom to nivåer for evalueringen: (1) evaluering av selve tiltakene og (2) evaluering av måten tilskuddsordningen blir forvaltet i de kommunene/bydelene som er med. Følgende problemstillinger står sentralt i drøftingene:

- **Problemforståelse:** Hvordan vurderer kommunene sine fattigdomsproblemer blant barn og ungdom, og hvordan definerer de fenomenet fattigdom?
- **Tiltaksutvikling:** Hvordan arbeides det for å få frem gode søknader til tiltak, hvilke tiltak er utviklet, og hvordan har kommunene organisert arbeidet?
- **Samarbeid:** Hvilke aktører har vært aktive i tiltaksarbeidet, og hvilken rolle spiller samarbeid mellom ulike aktører, både offentlige og frivillige organisasjoner?
- **Forankring:** Hvordan forankres arbeidet i kommunene, og i hvilken grad inngår dette arbeidet i en *overordnet strategi* for bekjempelse/avhjelpning av fattigdom blant barn og unge?

- **Samhandling:** Hvordan forstår kommunene den nasjonale strategien i tilskuddsordningen? Hvordan samarbeides det med statlig nivå, og hvilke behov har kommunene når det gjelder den statlige innsatsen?
- **God praksis:** Kan vi identifisere «god praksis», det vil si tiltak som i større grad enn andre når målgruppen, og som oppleves å utgjøre en positiv forskjell?

Samtidig håper vi at evalueringen av disse tiltakene kan bidra til å fylle et kunnskaps-hull i fattigdomsforskningen: Det er stor etterspørsel etter gode tiltak som treffer barn og unge utenfor familien, og som bidrar til å redusere betydningen av dårlig familieøkonomi.

Den statlige tilskuddsordningen rettet mot barn og unge i større bysamfunn er ikke den eneste tilskuddsordningen i sitt slag. Tilskuddsordningen ble etablert i 1982 som en statlig tilskuddsordning rettet mot ungdom i større bysamfunn (Haualand 2004), og i 2003 ble tiltak mot fattigdom lagt til tilskuddsordningen. Siden 2005 har BLD også bevilget stimuleringsmidler til et utvalg kommuner som enten har høye barnefattigdomsrater, eller som har mange barnefamilier som mottar sosialhjelp. Denne satsingen retter seg mot små og mellomstore kommuner, fordi departementet ønsket å ta tak i de mer regionale utfordringene. Midlene kanaliseres via barnevernstjenesten i kommunene. Fra 2006 har Arbeids- og velferdsdirektoratet (tidligere Sosial- og helsedirektoratet) bevilget midler til enkelte kommuner med samme hensikt, kanalisert gjennom sosialtjenesten. I 2007 var det totalt 55 kommuner/bydeler som rapporterte for midler tildelt via ordningene (Hyggen 2009). I 2008 hadde dette vokst til 59 kommuner (Nuland 2009a). Tilskuddene fra BLD og Arbeids- og velferdsdirektoratet har begge hatt som formål å bedre samarbeidsrelasjonene mellom barnevernet og sosialtjenesten og har fellesbetegnelsen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og familier*: Siden Fafo og NOVA har fulgt denne satsingen fra oppstarten i 2005, og siden de to instituttene har gjennomført en evaluering av disse to ordningene (Nuland mfl. 2009a), har vi hatt en unik mulighet til å sammenligne de tre tilskuddsordningene der dette er relevant, og derigjennom kunnet foreta en mer helhetlig vurdering av denne typen tilskuddsordninger.

## Bakgrunn

Norge har hatt både lav arbeidsledighet og lave nivåer av fattigdom i løpet av de siste tiårene sammenlignet med mange europeiske land. Den nordiske velferdsmodellen er karakterisert ved en relativt stor omfordeling gjennom skattesystemet, et universelt velferdssystem, et omfattende, offentlig finansiert utdanningssystem og en aktiv arbeidsmarkedspolitik. Likevel har det vært en økende bevissthet om fattigdom som

et problem i Norge det siste tiåret. De europeiske velferdsstatene har i etterkrigstiden oppnådd å utjevne levekår, men har ikke i samme grad klart å nå målet om at muligheter i samfunnet skal være frakoblet sosialt opphav og arvede handikap (Esping-Andersen 2002).

Fra starten på 2000-tallet har fattigdom og fattigdomsbekjempelse blant barn og unge stått på den politiske dagsordenen og fått oppmerksomhet i det offentlige ordskiftet og i forskningen. Det kom forskningsrapporter (Fløtten 1999, Epland 2001, Fløtten mfl. 2001, Fløtten 2009a) som viste at fattigdom også fantes i den norske velferdsstaten, og i 2002 kom den første tiltaksplanen mot fattigdom etter initiativ fra Bondevik II-regjeringen. Den rødgrønne regjeringen har siden de overtok makten, fulgt opp med to handlingsplaner mot fattigdom som vedlegg til statsbudsjettet. I disse dokumentene<sup>1</sup> trekkes fattigdom blant barn frem som en særlig utfordring (Fløtten 2009b):

«Regjeringen vil arbeide for å forebygge sosial utstøting som har sammenheng med fattigdomsproblemer. Det er særlig viktig å sikre sosial inkludering av barn og unge som på grunn av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon står i fare for å bli utestengt fra aktiviteter i skole- og fritidssammenheng [...] Dette er ikke minst viktig for å hindre at fattigdom og sosial utstøting går i arv.» (St.meld. nr 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom, s. 6)

«Bekjempelse av barnefattigdom er viktig for å sikre barns velferd på kort sikt, og for å forebygge fattigdom på lengre sikt ved å hindre at barn og unge blir marginalisert i eget voksenliv. [...] Regjeringen vil iverksette tiltak for at barn og unge i vanskeligstilte familier kan delta på lik linje med andre. [...] Regjeringen vil styrke arbeidet rettet mot sårbare grupper av barn og unge for å forhindre at fattigdom går i arv.» (AID 2006, s. 5)

Myndighetene har innført en rekke tiltak for bekjempelse av fattigdom. Politisk oppmerksomhet har bidratt til muligheter for langsiktighet i arbeidet med å bekjempe fattigdom blant barn og unge, både på statlig og kommunalt nivå (Nuland 2009b). Myndighetene har utviklet ulike virkemidler og tiltak overfor barn, ungdom og familier som er berørt av fattigdomsproblemer (Nuland mfl. 2009a), deriblant tilskudd til barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer fra tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*.

Kampen mot barnefattigdom dekker to aspekter: For det første må inntekts-situasjonen for familiene bedres, og dette krever tiltak rettet mot foreldrene. Dette inkluderer også at man må konsentrere seg om å sikre sysselsetting og inntekt. For det andre innebærer kampen mot barnefattigdom også å lindre de mulige negative konsekvenser av å leve i familier med lav inntekt. Man må sikre at barn fra fattige familier

<sup>1</sup> St.meld. nr. 6 (2002–2003), Tiltaksplan mot fattigdom, Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) – Statsbudsjettet 2007 og Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – Statsbudsjettet 2009

har de samme mulighetene som andre barn til å delta og å bli inkludert i ordinære jevnalderaktiviteter.

## Barnefattigdom

Fattigdomsbegrepet brukes i mange sammenhenger, og hva som legges i begrepet, varierer (for presentasjon av ulike forståelser av fattigdom se bl.a. Fløtten 2009b). Fattigdomsbegrepet er omdiskutert blant både forskere og politikere. Det er uenighet om hva som skal være selve kjernen i begrepet, hvordan det mer presist skal defineres, og hva som er gode praktiske indikatorer som kan brukes for å kartlegge fenomenets utbredelse i ulike deler av befolkningen og beskrive endringer over tid (Hansen mfl. 2008). I utviklede land er det vanlig å bruke en relativ definisjon på fattigdom (Townsend 1979). Personer som har betydelig lavere inntekt eller dårligere levekår enn andre i samfunnet, blir definert som fattige. For å operasjonalisere en relativ fattigdomsdefinisjon kan flere fattigdomsmål benyttes (Fløtten 1999), men det vanligste er å ta utgangspunkt i folks inntekt. Fattigdomsgrensen settes som regel ved en gitt andel av medianinntekten<sup>2</sup>. I Norge og resten av Europa er det vanlig å bruke OECDs eller EUs mål for fattigdom (Nadim og Nielsen 2009). OECD definerer fattigdomsgrensen ved 50 prosent av medianinntekten, mens EU har et mindre strengt mål og setter grensen ved 60 prosent av medianinntekten for det de kaller «risk of poverty» (EU 2008, Nadim og Nielsen 2009).

Til tross for at det er rettet politisk og offentlig oppmerksomhet mot temaet fattigdom blant barn, har barnefattigdommen økt i de senere årene. I 2008 bodde 9,6 prosent av alle barn under 18 år i hushold som defineres som fattige etter EUs mål (kilde: SSB 2010).

Fattigdom rammer ikke tilfeldig. Fattige barn finner vi særlig i hushold uten noen yrkesaktive, hushold der hovedforsørger har lav eller ukjent utdanning, hushold som mottar sosialhjelp, hushold som er velferdsstatsavhengige, hushold med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn, hushold med mange barn og hushold med enslig forsørger (Nadim og Nielsen 2009).

<sup>2</sup> Medianinntekten er den inntekten som deler befolkningens inntektsfordeling i to like store deler, slik at halvparten av befolkningen har en inntekt over medianinntekten, mens den andre halvparten har inntekt under.



## **Fattigdom og sosial deltakelse**

Til tross for at forskningen oftest benytter inntektsmål på fattigdom, er det sosiale aspektet viktig i den allmenne forståelsen av fattigdom som fenomen. Mangel på penger gir ikke bare risiko for dårlige materielle levekår, det påvirker også de sosiale levekårene. I dagens velstandssamfunn kreves det mer ressurser enn før for å kunne delta i aktiviteter og sosiale sammenhenger. En god barndom handler blant annet om å ha tilgang til de samme godene og å ha mulighet til å delta på aktiviteter som de fleste andre på samme alder (AID 2006:5).

Forskning viser at de fleste barn som lever i inntektsfattige husholdninger, har forholdsvis normale materielle og sosiale levekår, men at en større andel barn i familier med svak økonomi imidlertid sliter sosialt og deltar mindre i aktiviteter på fritiden og i skolesammenheng enn andre barn (se for eksempel Sletten mfl. 2004, Sandbæk 2004, 2008). Forskningen viser også at det er vanskelig å påvise klare årsakssammenhenger mellom lav inntekt og sosiale problemer. Fløtten og Kavli (2009) finner for eksempel i sin forskning at mye av den rene inntektseffekten kontrolleres bort når andre forhold legges inn i modellen. De finner at familieøkonomi til en viss grad øker barns risiko for å være lite sosialt aktive, men at landbakgrunn ser ut til å være viktigere for å identifisere hvilke barn som har en forhøyet risiko for ikke å se vennene sine eller ikke å delta i organiserte fritidsaktiviteter. Skillet mellom barn og unge som kan delta, og de som ikke kan, blir også forsterket av at det er mange som har god råd i Norge. Hvor mye andre har, avgjør hvilke forventninger barn møter i hverdagen, og de negative konsekvensene av å vokse opp i fattigdom kan derfor være reelle, også i et rikt land som Norge (jf. Sandbæk 2008). I kvalitative studier der forskere har intervjuet barn og unge om hvordan de opplever et liv i fattigdom, viser det seg at en av de viktigste konsekvensene for dem ser ut til å være følelsen av å være sosialt ekskludert (Thorød 2008, Redmond 2008, Ridge 2002). At alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg, er ett av tre delmål i handlingsplanen (AID 2006, 2008). I den politiske plattformen til regjeringen fremsettes det også at “[...] alle barn og unge gis mulighet til å delta og utvikle seg i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon», og at regjeringen vil «[...] gi støtte til ordninger med ferie- og fritidstilbud for barn av foreldre med dårlig økonomi» (Soria Moria II 2009). Således er den sosiale forståelsen av fattigdomsproblematikken et viktig utgangspunkt for evalueringen av tilskuddsordningen rettet mot barn, unge og familier som berøres av fattigdom.

## **Fattigdom og kvalifisering for arbeidslivet**

Besittelse av grunnleggende kognitive ferdigheter bidrar til inkludering i arbeidslivet, en sikker inntekt og sosial deltakelse i et bredere spekter av områder. Utdanningssystemet er derfor et viktig instrument for å redusere fattigdom og marginalisering og for å skape sosial inkludering. Over en fjerdedel av unge mennesker i norsk videregående

opplæring går ut av skolen uten yrkesmessig kvalifisering eller uten å være kvalifisert til høyere utdanning. Disse ungdommene er dermed mer utsatte for fattigdom og marginalisering (Markussen mfl. 2008).

Fafo-forsker Gudmund Hernes har nylig vist at frafall fra videregående skole reduserer mulighetene til jobb og øker sjansen for uføretrygd og et voksenliv utenfor arbeidslivet (Hernes 2010). For eksempel trekker Hernes frem at de som fullfører videregående opplæring innen fem år, i liten grad blir brukere av trygde- og stønadsordninger. Blant dem som ikke fullfører videregående opplæring innen fem år etter avsluttet grunnskole, er bruken av ordninger som uførestønad, sosialhjelp, attføring og rehabilitering til dels omfattende. Forventede årlige trygde- og stønadsutgifter øker med 12 600 kroner per individ som ikke fullfører videregående opplæring (sammenhengen er ikke kausal, frafall kan maskere andre forhold). Det er videre en sterk sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og barnas fullførte videregående opplæring. Elever med foreldre som har lav utdanning – særlig gutter – har større sjanse for å falle fra (Markussen mfl. 2008, Hernes 2010).

Hernes trekker også frem at overgangen fra grunnskole til videregående skole representerer en kritisk overgangsfase, og frafall øker sjansen for dårligere levekår og helse gjennom hele livet. Sannsynligheten for å returnere til videregående opplæring og fullføre synker dramatisk hvis eleven har vært ute av opplæring mer enn et år (ibid.)

Videre kan vedvarende dårlig økonomi bidra til at barn og unge får dårligere livs-sjanser som voksne (Esping-Andersen 2002). Forskningslitteraturen er ganske tydelig på at vedvarende fattigdom i oppveksten øker sannsynligheten for å oppleve fattigdom også i voksen alder (Lorentzen og Nielsen 2008). Derfor er mye av innsatsen mot fattigdom både i Norge og andre land innrettet mot tiltak som kan bryte dette mønsteret, særlig gjennom å vektlegge utdanning (Mogstad og Rege 2009). I tråd med en sosial definisjon av fattigdom er det også mulig å tenke seg at det kan være relevant å knytte diskusjonen om grunnleggende ferdigheter til uformell læring og mestring (empowerment).

## **Fattigdom og integrering**

Forskning har vist at barn med ikke-vestlig opprinnelse har stor fattigdomsrisiko sammenlignet med andre barn, at de sjeldnere enn andre deltar i fritidsaktiviteter, og at arbeidsledigheten er høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn blant andre (Fløtten mfl. 2001, Ytrehus 2004, Epland 2008, Fløtten og Kavli 2004, Fløtten og Kavli 2009, Nadim og Nielsen 2009). En Fafo-undersøkelse viser at hele 76 prosent av alle jenter med pakistansk bakgrunn deltar sjelden eller aldri i organiserte fritidsaktiviteter (Fløtten og Kavli 2009). I en annen undersøkelse oppgir 93 prosent av 16-årige innvandrere jenter at de gjerne kunne tenke seg å delta i minst én fritidsaktivitet (Friberg 2005).

Derfor er også et formål med mye av innsatsen for å bekjempe fattigdom i Norge å særlig inkludere barn med etnisk minoritetsbakgrunn.

## Arbeid for å bekjempe barnefattigdom

Hvis man legger til grunn at fattigdom i sin kjerne handler om mangel på inntekt og andre økonomiske ressurser, kan tiltak mot fattigdom allment deles inn i tre hovedgrupper: *forebyggende tiltak* (som utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, herunder kvalifiseringsprogrammet) som skal sikre at flest mulig klarer å skaffe tilstrekkelig med inntekt gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet, *direkte reduserende tiltak* (som skattepolitikk og trygdepolitikk, herunder sosialhjelpen og kvalifiseringsstønadene) og *avhjelpende tiltak* (som helsepolitiske, boligpolitiske og kultur- og idrettspolitiske tiltak) (Hansen mfl. 2008). Med forebyggende tiltak søker man å hindre at folk blir fattige, med direkte reduserende tiltak søker man å bedre den økonomiske situasjonen for personer som har lav inntekt, mens hensikten med avhjelpende tiltak er å bryte sammenhengen mellom lav inntekt på den ene siden og levekårsdeprivasjon samt manglende sosial integrasjon og deltakelse på ulike samfunnsarenaer på den andre (Hansen mfl. 2008, NOU 2009:10).

Satsingen rettet mot barn, unge og familier som er berørt av fattigdom, er en del av tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Satsingen omfatter 23 bykommuner samt 7 bydeler i Oslo. Tre typer av tiltak inngår i fattigdomssatsingen: a) tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter for barn, unge og familier berørt av fattigdom, b) tilskudd til tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning, og c) tilskudd til mer langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer.

Tiltakene under punkt a) og c) har åpenbart karakter av å være *avhjelpende tiltak*, i den forstand at hensikten med dem er å redusere de negative konsekvensene av å vokse opp i familier med lav inntekt. Samtidig er det viktig å være klar over at tiltak som er *avhjelpende* her og nå, kan være *forebyggende* på lang sikt – ved å bidra til å forhindre at fattigdom og sosial eksklusjon går i arv. Tiltak under punkt b) har karakter av å være *forebyggende* for de ungdommene det gjelder. Det gjelder også noen av tiltakene under punkt c).

Til tross for at bekjempelse av barnefattigdom har blitt et viktig tema i norsk politikk i dag, er det viktig å vite at omfanget av barnefattigdom er mindre i Norge enn i de fleste andre land. I Norge er det mange ordninger rettet mot å sikre inntekten til familier med barn. Vekt på arbeidslinja, full sysselsetting og høy kvinnelig yrkesaktivitet, sosiale rettigheter basert på statsborgerskap uavhengig av familiestatus og sysselsetting,

en vilje til å opprettholde høye skatter og betydelig offentlig støtte for familier er blant de faktorene som er brukt for å forklare den relativt lave utbredelsen av barnefattigdom i Norge (Innocenti 2005). Men en stor del av barns liv utspiller seg på arenaer utenfor familien – på skolen og i fritidsaktiviteter – og en viktig del av innsatsen mot virkningene av fattigdom kan være å sette inn tiltak på disse arenaene (Nuland mfl. 2009a). Dette vil ikke redusere fattigdommen slik den kommer til uttrykk i statistikken, men kan ha stor betydning for å gjøre livet til barn fra fattige familier lettere her og nå. I tillegg kan man tenke seg at slik innsats potensielt kan bidra til at barna har mindre sannsynlighet for selv å bli fattige som voksne (ibid.). Et tydelig funn i forskningen har vært at avhjelpende tiltak for voksne er dårlige (og kostbare) erstatninger for intervensjon i barndommen (Esping-Andersen 2002, Heckman og Lochner 2000).

Innenfor fattigdomsforskningen har det i de senere årene vært lagt stadig større vekt på barn og unges egen status som medborgere i samfunnet. Barn kan ikke oppfattes bare som vedheng til sine fattige foreldre, de lever i høyeste grad sitt eget liv og bidrar til å forme sine egne omgivelser (Nuland mfl. 2009a). Studier har også vist at barn og foreldre opplever livet med lav inntekt forskjellig (Grødem 2008), og at de utvikler ulike strategier for å håndtere vanskelige livsvilkår (Redmond 2008). En av hovedanbefalingene til det pågående NOVA-prosjektet «Barns levekår. Betydningen av familiens inntekt for barns hverdag» (Sandbæk 2004, 2008) har vært å innrette fattigdomspolitikken mot barn direkte. All innsats må ikke nødvendigvis kanaliseres gjennom foreldrene. Barns liv utspiller seg på arenaer utenfor familien – på skolen, i organiserte og uorganiserte fritidsaktiviteter – og en viktig del av innsatsen mot fattigdom kan være å sette inn tiltak på disse arenaene. Barn fra familier med svært lav inntekt står i fare for å bli utestengt fra arenaer utanfor familien (for eksempel Thorød 2008). Hvis innsatsen er målrettet og gjennomtenkt, vil det kanskje bare være behov for små økonomiske midler for å motvirke slik utestengning. De aktuelle prosjektmidlene fra BLD kan dermed potensielt gjøre en stor forskjell i livet til fattige barn og unge.

## **Fra statlig strategi til kommunale tiltak**

I tilskuddsordningens rundskriv står det at tiltakene/prosjektene som får tilskudd, bør inngå i en helhetlig og samordnet barne- og ungdomspolitikken og bykommunens planarbeid (Rundskriv Q-10/2009). Ufordringen er i midlertid nettopp å få til en slik forankring slik at arbeidet i tiltakene blir en integrert del av lokal innsats for å bedre barn og unges trivsel og levekår (Nuland mfl. 2009b). I sin rapport om kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom presenterer Hansen og medforfattere (2008) en modell for forhold som må vurderes for å få til en effektiv

samkjøring mellom den nasjonale og den lokale politik- og tiltaksutforming (figur 1.1). Denne modellen er basert på «the policy cycle» som har blitt satt frem som modell for mainstreaming av sosial inkludering, det å gjøre sosial inkludering til en gjennomgående målsetting (O’Kelly og Litewska 2006).

Figur 1.1 Fra statlig strategi til kommunale tiltak



Kilde: Hansen mfl. 2008:8, O’Kelly og Litewska 2006:190

Det er til sammen seks forhold som Hansen og hennes kolleger (2008) setter frem i modellen (figur 1.1). For det første må det lokale nivået, i vårt tilfelle kommunen eller bydelen, ha forståelse for politikken utgangspunkt. Dette er relevant i tilskuddsordningen vi evaluerer knyttet til at kommunene og bydelene som mottar tilskudd må være enige i vurderingen av det norske fattigdomsproblemet blant barn og ungdom. For det andre må politikken målsettinger være klare. I tilskuddsordningen er målsettingene satt frem i regjeringens handlingsplan og i de årlige rundskrivene fra departementet. For det tredje må det vurderes hvorvidt politikken er kostandseffektiv. I tilskuddsordningen vil det være aktuelt å knytte dette til hva kommunene og bydelene tenker at de kan gjøre innenfor de årlige tilskuddene. For det fjerde burde man vurdere den kommunale implementeringen av politikken, og hvorvidt kommunene og bydelene er enige i de målene som settes. Inkludert i dette er konsultasjon og inkludering av aktuelle interessenter på politikken område. I tilskuddsordningen vil det her være aktuelt å se på hvordan tiltak er utviklet og vurderes med hensyn til å være effektive innenfor de økonomiske rammene som er til rådighet innenfor de årlige tilskuddene, samt om kommunene og bydelene har involvert andre aktører som arbeider med barnefattigdom, herunder frivillige organisasjoner. Et femte element i modellen er overvåking og evaluering. I tilskuddsordningen vil det være aktuelt å undersøke i hvordan kommunene og bydelene innhenter kunnskap om utviklingen i tiltaksarbeidet og i hvilken grad de evaluerer om tiltakene har ført til de endringene man ønsket. Et siste ledd i modellen er feedback eller tilbakemelding. I tilskuddsordningen vil vi knyttet til dette punktet

se på i hvilken grad kommunene opplever at de har muligheter til å formidle erfaringer fra tiltaksarbeidet tilbake til departementet, slik at departementet kan vurdere videre hva som skal gjøres, og eventuelt hvordan tilskuddsordningen kan justeres for å ha større suksess i måloppnåelsen. I denne rapporten vil vi anvende denne modellen i drøftingen av tilskuddsordningen i avslutningskapitlet, og vi tar der for oss alle stadiene i politikk- og tiltaksutformingen skissert i figur 1.1.

## Gangen i rapporten

Rapporten er inndelt i tolv kapitler. I kapittel 2 tar vi for oss evalueringens metodiske tilnærming og datagrunnlag. Begrunnelser for utvelgning av de åtte casekommunene beskrives, samt forskningsetiske overveielser.

I kapittel 3 presenterer vi tilskuddsordningen som skal evalueres – hvilke kommuner har fått tilskudd, hvilke tre kategorier av tiltak er det mulig å søke om støtte til, og hvilke andre statlige tilskuddsordninger med samme målgruppe mottar de enkelte kommuner midler fra parallelt?

Kapittel 4 beskriver kommunenes problemforståelse og hvilke begreper og definisjoner informantene bruker når de snakker om barnefattigdom. I kapitlet tar vi videre for oss omfanget av fattige barn i tilskuddskommunene og hvilke grupper informantene opplever at er ekstra utsatte for fattigdom. Til slutt beskriver vi informantenes opplevelse av lokalpolitisk engasjement mot fattigdom og bruk av kartlegginger, handlingsplaner og strategier i kommunenes fattigdomsarbeid.

I kapittel 5 redegjør vi for tilskuddsordningens søknadsprosedyrer og utvikling av tiltak. Her skriver vi om søknadsprosessen i kommunene og om tiltakseiere i kommunal og frivillig sektor.

Kapittel 6 tar for seg tiltakene og forsøker å vise det store tiltaksmangfoldet som finnes i kommunene, både i regi av kommunen og frivillige organisasjoner.

Kapittel 7 omhandler kommunenes organisering, arbeidsform og grad av samarbeid med andre kommunale etater, frivillige organisasjoner og andre kommuner. Involvering av brukere og brukermedvirkning beskrives.

I kapittel 8 ser vi nærmere på tiltakenes målgruppe og måloppnåelse. I hvilken grad man har utarbeidet klare målsettinger for tiltakene, og i hvilken grad tilskuddsordningen kan sies å ha medført økt kompetanse og bevissthet i kommunen, diskuteres.

I kapittel 9 tar vi for oss forankring og hva kommunene har planlagt når det gjelder videreføring av tiltakene.

God praksis og suksesskriterier i arbeidet med tilskuddsordningen og ved drifting av tiltakene er tema for kapittel 10.

I kapittel 11 ser vi nærmere på forholdet mellom stat og kommune og hvordan kommunene opplever samarbeidet med departementets forvaltning av tilskuddsordningen.

Kapittel 12 er det avsluttende og drøftende kapitlet. Her samles tråder, og vi problematiserer og diskuterer på bakgrunn av de viktigste funnene i evalueringen.





## 2 Metode og data

Som nevnt innledningsvis har vi i prosjektarbeidet skilt mellom to nivåer for evalueringen: (1) evaluering av selve tiltakene og (2) evaluering av måten tilskuddsordningen blir forvaltet i de kommunene/bydelene som er med. Dette kapitlet gir en nærmere beskrivelse av problemstillingene i prosjektet samt av datainnsamling og valg av forskningsmetode.

### Metode

#### Evaluering av selve tiltakene

Den overordnede målsettingen for evalueringen av selve tiltakene som har blitt gjennomført/etablert, har vært å få mer innsikt i resultatene av departementets fattigdoms-satsing. Dette har vi gjort gjennom å samle erfaringene med ulike typer av konkrete tiltak som har vært prøvd ut i de berørte kommunene. Fra Fafo/NOVAs arbeid med to lignende tilskuddsordninger vedrørende barnefattigdom vet vi at det er stor variasjon i utformingen av tiltak og hvilke målgrupper den enkelte kommune peker ut (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009a). *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* er ikke begrenset til forankring i sosialtjenesten eller barnevernstjenesten. Det er derfor grunn til å tro at det eksisterer stor variasjon i tiltak og målgruppe også innenfor denne ordningen. I evalueringen av tiltakene har vi derfor, for det første, foretatt en beskrivende kartlegging av tiltakene som er gjennomført for to av tilskuddsårene, 2007 og 2009, med hensyn til tiltakenes art og målgruppe. Informasjon til denne kartleggingen ble hentet fra søknads- og rapporteringsskjemaene. I tillegg var det ønskelig å skaffe noe bredere informasjon om tiltakene, for eksempel hvor mange som deltok, hvordan deltakerne ble rekruttert, og hva som konkret var tiltakenes målsetting. Til dette formål har det blitt gjennomført en kvantitativ datainnsamling.

For det andre har det vært viktig å få rede på hvilke erfaringer kommunene selv har gjort seg i tiltaksarbeidet. Gjennom en kombinasjon av kvalitative intervjuer og en begrenset kvantitativ datainnsamling ønsket vi å undersøke a) hvilke konkrete målset-

tinger kommunene/bydelene satte seg, b) hvorfor de (eventuelt) rettet tiltakene mot bestemte målgrupper, c) hvordan de i etterkant vurderte tiltakenes suksess, d) om det var noen målgrupper det har vært særlig vanskelig å nå med tiltak, og e) hvilke faktorer som har vært viktige for tiltakenes vellykkethet, eventuelt som har hemmet suksess.

På bakgrunn av denne informasjonen har vi, for det tredje, pekt ut eksempler på vellykkede tiltak. Vellykkethet ble definert i tråd med målsettingene for hvert av de respektive områdene: økt deltakelse fra målgruppen i ferie- og fritidsaktiviteter, økt deltakelse på arbeidsmarkedet og utvikling av metoder for danning av åpne og inkluderende sosiale arenaer. I tillegg vil vi hevde at tiltakenes vellykkethet også er avhengig av hvordan samarbeidet mellom kommune og frivillige aktører fungerer, og vi har også derfor vurdert samarbeidsrelasjonene i denne sammenheng. I tillegg til selve tiltakets karakter har vi sett etter mulige suksessfaktorer og det vi har kalt god praksis, for å fremheve hva kommunene selv trekker frem som de viktigste faktorene som kan forklare hvorfor de opplever tiltakene som vellykkede.

Selv om enheten i denne delen av evalueringen i utgangspunktet har vært det enkelte tiltaket, har vi også hatt et blikk for eventuelle synergieffekter mellom ulike typer av tiltak og tiltakets forankring i kommunenes øvrige aktiviteter på feltet. Det er viktig å understreke at det ikke er mulig å gjennomføre en tradisjonell effektevaluering av tilskuddsordningen,<sup>3</sup> men at vi har konsentrert oss om å få frem hvordan tiltakene vurderes av representanter for kommunene og av dem som har drevet dem. Vi må ta høyde for at kontaktpersonene og tiltaksutøverne her i mange tilfeller mer eller mindre vurderer den innsatsen og de tiltakene de selv har koordinert.

Viktige problemstillinger i tiltaksevalueringen:

- Ser vi endringer over tid i hvilke prosjekter som har blitt initiert og prioritert?
- Er det systematiske tendenser til at noen typer av tiltak har nådd frem til målgruppen i større grad enn andre?
- Er det noen målgrupper det har vist seg særlig vanskelig å nå, i tilfelle hvilke og hvorfor?
- Kan vi identifisere «god praksis», det vil si tiltak som i større grad enn andre har nådd målgruppen, og som oppleves å utgjøre en positiv forskjell?
- Hvilken rolle har samarbeid med andre aktører spilt, for eksempel videregående utdanningsinstitusjoner, i arbeidet med arbeidsmarkedstiltak og samordnende tiltak?

<sup>3</sup> En ren effektevaluering ville kreve en annen modell for utvelgning av tiltak, slik at man kunne ha etablert en kontrollgruppe. Denne tilskuddsordningen er ikke designet med sikte på en slik effektevaluering.

## Evaluering av tilskuddsforvaltningen

Tildeling av tilskudd via ordningen er et virkemiddel for å stimulere kommunene til å utarbeide tiltak som kan bidra til å nå de nasjonale målsettingene i fattigdomsbekjempelsen. De to overordnede problemstillingene i evalueringen av tilskuddsforvaltningen har vært å undersøke om selve tilskuddsordningen faktisk har bidratt til å øke kommunenes innsats for bekjempe og avhjelpe fattigdomsproblemer blant barn og unge, og om kommunene har lyktes med å integrere tiltakene i en helhetlig barne- og ungdomspolitik. Videre har vi lagt vekt på å få frem hvordan kommunene har samarbeidet «nedover» (med aktører i egen kommune) og «oppover» (med departementet og fylkeskommunale aktører). Gjennom intervjuer med relevante aktører i casekommunene har vi belyst disse problemstillingene, blant annet ved å undersøke hvordan kommunene har organisert søknadsprosessen, og hva som utmerker organiseringen i de kommunene som har lyktes best med å mobilisere underliggende etater, frivillige organisasjoner mv.

Viktige problemstillinger i evalueringen av tiltaksforvaltningen er:

- Hva slags oppfatninger om fattigdomsproblemene lokalt ligger til grunn for kommunenes/bydelenes arbeid med tilskuddsordningen, og i hvilken grad inngår dette arbeidet i en *overordnet strategi* for bekjempelse/avhjelpning av fattigdom blant barn og unge?
- Har kommunenes organisering eller arbeidsform i dette prosjektarbeidet endret seg over tid?
- Hva kjennetegner kommuner som har fått igjennom mange gode søknader fra eksterne aktører, herunder frivillige organisasjoner?
- Hvilke strategier og hensyn har kommunene lagt til grunn for sin prioritering av søknadene ved oversendelsen til departementet?
- I hvilken grad mener kommunene at departementet følger kommunenes/bydelenes prioriteringer, og hvilket inntrykk har de når det gjelder kriteriene som ligger til grunn for bevilgningspraksisen?
- I hvilken grad har kommunene mestret å forankre tiltakene i den lokale strukturen, og hvordan har kommunene tenkt rundt videreføring av vellykkede tiltak?

## Data

Resultatene i denne evalueringen er basert på tre datakilder: en dokumentstudie av administrative data, en kvalitativ undersøkelse i åtte casekommuner og en spørreundersøkelse rettet mot kontaktpersonene i alle tilskuddskommunene.

Vi har ikke gjennomført intervjuer med brukere av tiltak dels på grunn av etiske hensyn, og dels på grunn av at det ikke har vært del av oppdragsbestillingen fra BLD. Nylig er en undersøkelse gjennomført av Nordlandsforskning som har intervjuet ungdom som står utenfor arbeid og utdanning (se Thrana mfl. 2009). Undersøkelsen hadde som formål å fremskaffe utdypet kunnskap om hvordan unge som blir betegnet som utenfor arbeid og opplæring, opplever sin hverdag og sin livssituasjon.

### Dokumentstudie av administrative data

Selve administrasjonen av tilskuddsordningen ga opphav til verdifulle data som vi har utnyttet i prosjektet. Vi gjennomførte en kvantitativt orientert dokumentanalyse av samtlige av tilskuddskommunenes søknader. Søknadene har kommunene samlet fra eksterne, offentlige og private instanser (bydeler, etater, institusjoner, organisasjoner og ungdomsgrupper) og oversendt til departementet med en politisk vedtatt prioritering. Disse søknadsskjemaene ble sett i sammenheng med departementets årlige pressemeldinger om hvor mange og hvilke tiltak som hadde fått innvilget støtte, og hvor mye midler hver kommune mottok totalt. Pressemeldingene ligger tilgjengelig på departementets nettside, og kommunenes søknadsskjemaer mottok vi fra departementet. Den opprinnelige ambisjonen var å gjennomgå samtlige søknader fra alle tilskuddskommunene i hele prosjektperioden (2003–2009). Dette arbeidet viste seg imidlertid å bli for omfattende da ikke alle dokumenter var lett tilgjengelige. Vi valgte derfor ut to år, 2007 og 2009, for å få en viss mulighet til å se utvikling over tid.

Kommunenes søknader ble kartlagt etter følgende kriterier:

- Antall tiltak søkt og antall tiltak innvilget
- Tiltakstype
  - Ferie- og fritidstiltak
  - Kvalifiseringstiltak
  - Langsiktige og samordnede tiltak (kun 2009)
- Tiltakseier
  - Kommune
  - Frivillig organisasjon

- Målgrupper tiltak
  - Jenter
  - Gutter
  - Familier
  - Etniske minoriteter / barn med innvandrerbakgrunn
  - Barn/unge med nedsatt funksjonsevne Bestemte aldersgrupper
- Varighet tiltak
  - Nytt
  - Videreført fra foregående år
- Omfang (antall barn stipulert å nå)
  - Minste tiltak
  - Største tiltak

Grunnet manglende standardisering av søknadsskjemaene i 2007 var det ikke mulig å få oversikt over antall nye/videreførte tiltak og omfang for dette året. Kategorien langsiktige og samordnede tiltak for å motvirke marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer, ble først innført i 2008, derfor er det kun tiltakene i 2009 som er kartlagt.

Pressemeldingene ga opplysning om tiltak og tilskuddssum. For enkelte tiltak var det imidlertid søkt om flere (under)tiltak. Dette kom ikke alltid like klart frem ved sammenligning av pressemeldingene og søknadsskjemaene. Dette har ført til noe redusert presisjonsnivå i dokumentstudien, men den gir likevel et godt bilde av tilskuddenes fordeling etter ovennevnte kriterier.

### **Kvalitative intervjuer i utvalgte casekommuner**

Som et trinn to valgte prosjektgruppen ut et mindre utvalg kommuner og tiltak som skulle studeres mer i dybden ved hjelp av intervjuer med nøkkelinformanter. Informantene var både kontaktpersonene til tilskuddsordningen i kommuneadministrasjonen som arbeidet med fordeling av midler og oppfølging av tiltak, og personer som hadde tatt initiativ til tiltakene og drevet dem på daglig basis. Utvalget av kommuner skulle representerte bredden i satsingen, både geografisk og med hensyn til befolkningsstørrelse. Tiltakene ble valgt ut for å inkludere alle hovedtyper av tiltak.

Intervjuene med kommuneansatte tok opp prioriteringen av ulike tiltak, samarbeidet med initiativtakere og med departementet, organiseringen av arbeidet i kommunen og hvordan tiltaket har plassert seg i forhold til kommunens øvrige arbeid med tilsvarende problemstillinger. Intervjuene med eierne av tiltaket tok opp samarbeidet med kommunen og erfaringer med søknadsprosessen, og for øvrig ble det spurt om tiltakets innhold og om gode og mindre gode erfaringer i relasjon til brukerne.

Det ble utarbeidet intervju guider til gjennomføringene av intervjuene. Disse er vedlagt rapporten (vedlegg 1).

Til sammen ble det valgt ut syv casekommuner samt én bydel i Oslo som i perioden frem til 2009 fikk tilskudd direkte. Utvalget består av kommuner av ulik størrelse og både av kommuner som har mottatt tilskudd i store deler av evalueringperioden, og kommuner som har kommet med i tilskuddsordningen etter hvert. I tillegg er kommunene geografisk spredt. Noen av kommunene som ble valgt som case, mottok i perioden også tilskudd fra andre tilskuddsordninger som har som formål å bekjempe konsekvensene av fattigdom blant barn og ungdom. Utvalget av kommuner, antall intervjuer per kommune, tiltak, informanter og typen tiltak er presentert i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Utvalg av casekommuner

Bykommune	Intervjuer	Tiltak	Informanter	Type tiltak
Oslo – sentralt	4	3	8	Fritid / sosial arena
Oslo – Søndre Nordstrand	4	3	7	Fritid / sosial arena, jobb/kvalifisering
Hamar	3	4	4	Fritid / sosial arena, jobb/kvalifisering
Skien	4	2	4	Fritid / sosial arena, jobb/kvalifisering
Drammen	3	3	4	Fritid / sosial arena
Bergen	4	3	5	Ferie, fritid / sosial arena, jobb/kvalifisering
Haugesund	4	3	10	Fritid / sosial arena, jobb/kvalifisering
Tromsø	3	2	3	Fritid / sosial arena
Totalt	29	23	45	

I hver kommune ble én, maksimalt to administrativt ansatte intervjuet. For noen kommuner ble dette gjennomført som gruppeintervju da det hadde vært flere personer involvert i arbeidet med satsingen. Disse personene hadde jobbet med organisering av tilskuddsmidlene og hatt kontakt mot både søkergrupper og mot departementet. I hver casekommune valgte vi også ut personer fra to til fire prosjekter og intervjuet dem. Vi gjennomførte et intervju per prosjekt, med én til tre nøkkelpersoner fra prosjektet til stede.

Til sammen ble det gjennomført 29 intervjuer. 28 av intervjuene ble tatt opp, mens 1 intervju ble skrevet ut basert på notater fra intervjuet.

### **Kvantitativ undersøkelse**

Trinn tre i datainnsamlingen var å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse rettet mot alle kommuner og bydeler som har deltatt i satsingen. Til spørreundersøkelsen har vi brukt supplerende informasjonen fra søknader og rapporter. Det var en ambisjon å utforme spørreundersøkelsen slik at den ble kort og minst mulig arbeidskrevende for kommunene. Dette var et særlig viktig hensyn i denne evalueringen, fordi flere av de aktuelle kommunene og bydelene tidligere har gitt uttrykk for at de er lei av elektroniske rapporteringer og undersøkelser etter å ha deltatt i tidligere evalueringer av lignende satsinger fra BLD og Arbeids- og velferdsdirektoratet (jfr. Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009a). For å omgå dette problemet ble undersøkelsen gjennomført ved hjelp av spørreskjemaer som kunne besvares både postalt og elektronisk via e-post.

Et viktig formål med spørreundersøkelsen var å kartlegge hvilke erfaringer tilskuddskommunene har opparbeidet i arbeidet med tilskuddsordningen og de ulike tiltakene de har gjennomført. Sentrale spørsmål i undersøkelsen ble derfor utformet for å kartlegge både hvilke erfaringer kommunene har fra selve tiltakene, og hvordan de har jobbet med å forvalte tilskuddsordningen. I forbindelse med tilskuddsforvaltningen var det også interessant å se nærmere på i hvilken grad tilskuddsordningen har ført til økt innsats og økt kompetanse i kommunenes arbeid med å bekjempe og avhjelpe fattigdomsproblemer, og hvordan dette arbeidet er blitt forankret i kommunene. Andre sentrale temaer i undersøkelsen var organisering, samarbeid og videreføring av de ulike tiltakene (se vedlegg 2).

Spørsmålene ble utarbeidet på bakgrunn av erfaringene fra de kvalitative intervjuene som ble gjennomført i noen utvalgte kommuner. I tillegg var det et ønske om å kunne sammenligne resultater fra denne undersøkelsen med lignende studier som er gjennomført tidligere (se f.eks. Nuland mfl. 2009a). Der det var relevant, ble enkelte spørsmål derfor utformet slik at svarene var sammenlignbare med disse evalueringsstudiene (tilskuddsmidlene fra BLD og Arbeids- og velferdsdirektoratet i tilskuddsordningen *Kompetanse og utviklings tiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og familier*).

Selv om spørsmålene primært skulle være på kommune- og bydelsnivå, dreide enkelte spørsmål seg likevel om tiltakene. Selv om disse spørsmålene omhandlet tiltakene på et overordnet nivå, kan det i enkelte tilfeller ha vært vanskelig for kontaktpersonene å svare på dem. Dette skyldes at kontaktpersonenes oppgave har vært å koordinere tilskuddsordningen i den enkelte kommune og bydel, slik at deres kjennskap til selve tiltakene i mange tilfeller kan være begrenset. Det ble blant annet spurt om konse-

kvensene av bestemte tiltak for en serie målvariabler (f.eks. tiltakenes måloppnåelse). Her måtte vi i stor grad basere oss på kontaktpersonenes vurderinger. Når vi bygger på vurderinger slik vi har gjort i denne undersøkelsen, er det viktig å ta visse hensyn når vi tolker svarene. Vurderingsspørsmål kan lett bli ledende i formen og invitere til såkalt «ja-siing». Dette har vi forsøkt å unngå ved formuleringen av spørsmålene. Hvor godt vi har lyktes med det, er et åpent spørsmål. Et annet viktig problem er at folks vurderingskriterier kan være svært ulike, slik at likelydende vurderingsutsagn fra ulike personer ikke umiddelbart kan tolkes som uttrykk for de samme realiteter. I vurderingen av enkelte påstander må vi i tolkningen også ta høyde for at kontaktpersonene mer eller mindre har vurdert egen innsats og tiltak de selv har koordinert.

Datainnsamlingen foregikk via Internett. Spørreskjemaet ble sendt til den som på det aktuelle tidspunktet var kontaktperson og derved ansvarlig for koordineringen av de ulike tiltakene i kommunen eller bydelen. Skjemaet ble sendt som vedlegg i en e-post (som Word-fil). Mottaker kunne laste ned spørreskjemaet og velge mellom to måter å svare på: 1) besvare skjemaet som Word-fil på datamaskinen og returnere det utfylte skjemaet til oss som vedlegg til en e-post. 2) Alternativt kunne skjemaet skrives ut, besvares i papirformat og sendes til oss med vanlig postgang. Samtlige kontaktpersoner valgte å besvare skjemaet på den førstnevnte måten.

De aller fleste skjemaene vi fikk tilbake, var utfyllende og fullstendig besvart. Så langt vi kan bedømme det, synes svarene gjennomgående å ha en tilfredsstillende kvalitet. For mange av spørsmålene var det for eksempel gitt anledning til å svare usikker / vet ikke. Denne kategorien ble i liten grad benyttet, noe som kan tyde på at spørsmålene har fungert etter hensikten.

Spørreskjemaet ble sendt ut i begynnelsen av februar i 2010. Det ble sendt både påminnelse og purring via e-post. Til sammen ble det sendt spørreskjemaer til 30 kommuner og bydeler. Vi mottok svar fra 27. Dette gir en svarprosent på 90 prosent. Frafallet i denne undersøkelsen er slik sett ikke problematisk stort. I tillegg har vi i stor grad fanget opp bredden av tiltakene i de ulike kommunene og bydelene som deltok i tilskuddsordningen i evalueringsperioden. Vi mangler for eksempel ingen av de store byene, og vi har fått svar fra alle bydeler som deltok. De tre kommunene som ikke har svart, skiller seg heller ikke ut på noe spesielt område i forhold til de øvrige kommunene i undersøkelsen.

Den begrensede størrelsen på surveyens utvalg danner klare rammer for hvilke analyser som kan utføres, men avanserte analyseteknikker er ikke en nødvendig forutsetning for å kunne besvare evalueringens problemstillinger. Spørsmålene i undersøkelsen er konsentrert om å få kartlagt forekomsten av bestemte egenskaper og erfaringer i den enkelte tilskuddskommune. Der vi ser på måloppnåelse, gjøres dette i form av kontaktpersonenes vurdering av måloppnåelsen. Også her vil det dreie seg om en kartlegging av disse vurderingene.



## Forskningsetiske overveielser

Evalueringen var meldepliktig til Personvernombudet for forskning (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, NSD), som har tilrådet gjennomføringen av prosjektet. Navnene på kommunene og bydelene som har deltatt i satsingene, er offentlig kjent. Følgelig har vi brukt kommunenavn når vi presenterer tabeller med oversikt over for eksempel inntektsdata, hvilke departementer og direktorater de ulike kommunene og bydelene har fått midler fra, og så videre.

I den kvalitative delen av prosjektet valgte vi ut åtte casekommuner av de 30 kommunene/bydelene som mottok tilskuddsmidler i perioden 2003–2009. Når vi presenterer sitater fra casestudien, ivaretar vi informantenes konfidensialitet og anonymitet gjennom å betegne dem med posisjon i kommunen (kontaktperson, tiltaksutøver mv.). Vi oppgir imidlertid ikke kommune- eller bydelsnavn.



### 3 Tilskuddsordningen

Tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* forvaltes av BLD og er én av flere statlige tilskuddsordninger rettet mot samme målgruppe.<sup>4</sup> Tilskuddsordningen har to hovedmålgrupper. Den ene målgruppen er barn, unge og familier berørt av fattigdom, og den andre er ungdom fra 12 til 25 år med spesielle behov, utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljøer. Tilskuddsordningen har eksistert siden 1982 og var opprinnelig primært rettet mot ungdomstiltak (Haualand 2004). I 2003 ble fattigdomstiltak lagt inn i tilskuddsordningen som et virkemiddel for bedre oppvekst- og levekår for barn, unge og familier i større bysamfunn. Den årlige bevilgningen (31,5 millioner kroner i 2009) benyttes til tiltak rettet mot barn og unge i alderen 12–25 år med spesielle behov.

Tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* består av fire deler:

- i. Spesialsatsing i de fire største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger)
- ii. Tilskudd til ungdomstiltak i 19 bykommuner
- iii. Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn, unge og familier i 23 bykommuner og 7 utvalgte bydeler i Oslo
- iv. Tilskudd til strakstiltak (omfatter 23 bykommuner)

Del i og ii er ungdomstiltak. Denne evalueringen er konsentrert om del iii: tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn, unge og familier. De 23 bykommunene og de 7 prioriterte bydelene i Oslo<sup>5</sup> som får tilskudd gjennom ordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*, er: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Drammen, Skien, Fredrikstad, Sandnes, Sarpsborg, Bodø, Sandefjord, Larvik, Ålesund, Arendal, Porsgrunn, Haugesund, Tønsberg, Halden, Moss, Hamar og Gjøvik og Sagene, Gamle Oslo, Grünerløkka, Søndre Nordstrand, Alna, Stovner og Grorud.

<sup>4</sup> For en presentasjon av de ulike tilskuddsordningene rettet mot fattige barn og unge se Nuland mfl. 2009.

<sup>5</sup> De syv prioriterte bydelene i Oslo vil heretter også omtales som kommuner, da de blir behandlet på lik linje med kommunene i tilskuddsordningen.

Offentlige etater og private instanser og organisasjoner, frivillige organisasjoner og ungdomsgrupper kan søke om tilskudd til ulike tiltak som passer inn i tilskuddsordningens formål og retter seg mot ordningens målgruppe. De 30 kommunene søker BLD om tilskuddsmidler hvert år. Tiltakseiere<sup>6</sup> sender søknad til kommunene/bydelene som samler alle søknadene og sender over til departementet etter å ha foretatt en politisk prioritering av søknadene.<sup>7</sup> Denne prosessen skal sikre forankring av tiltakene lokalt og i lokal politikk. Det er et mål at kommunene/bydelene skal stå relativt fritt til å utforme egne tiltak i tråd med lokale utfordringer. Årlig arrangerer BLD kontaktmøter, der alle tilskuddskommunene kan delta, og hensikten er å utveksle erfaringer og diskutere felles utfordringer. Kontaktmøtene inneholder eksempler på gode tiltak som har fått støtte.

Det overordnede formålet med tilskuddsordningen er å bedre oppvekst- og levekår for barn og unge i tilskuddskommunene. Det utarbeides rundskriv for hvert år der det fremheves at det gjennom tiltakene skal bidra til:

- å forebygge uønsket sosial atferd, blant annet vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme, motvirke fordommer, diskriminering, homofobi og å fremme gjensidig respekt
- deltakelse fra ungdomsgrupper som i liten grad benytter seg av de eksisterende kultur- og fritidstilbudene
- kvalifisering, inkludering og etablering av alternative mestringsarenaer
- arbeid og innsats som tar sikte på å nå barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer
- likeverd og like muligheter for jenter og gutter
- deltakelse og likeverdige muligheter for barn og unge med nedsatt funksjonsevne

## Tre kategorier tiltak

Det kan søkes om tiltak som utvikler arbeidsformer og -metoder overfor barn og unge utsatte for fattigdomsproblematikk, og investeringer i lokaler og utstyr som skal benyttes av målgruppen. Tilskuddsmidlene fordeles til følgende tre kategorier av tiltak.

<sup>6</sup> I denne rapporten bruker vi både begrepene tiltakseier og tiltaksutøver. Tiltakseier er i denne sammenheng da aktøren/organisasjonen som har det overordnede ansvaret for tiltaket, og som står oppført som tiltakets kontaktperson. Tiltaksutøver er dermed aktøren/organisasjonen som drifter tiltaket.

<sup>7</sup> At prioriteringene av søknadene skal vedtas politisk i kommunen, er nytt for 2010. Frem til 2009 sendte kommunen en anbefaling/prioritering av søknadene fra sin kommune som ikke trengte å bli politisk behandlet lokalt.

- i. Tiltak til ferie- og fritidsaktiviteter rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer
- ii. Tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning
- iii. Tilskudd til mer langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer. Tiltakene skal i helhet ta sikte på å utvikle arbeidsformer og metoder som bidrar til åpne og inkluderende sosiale arenaer for målgruppen.<sup>8</sup>

Hver kategori rommer ulike former for tiltak, driftet av både frivillige organisasjoner og kommunale aktører. Eksempler på tiltak innenfor hver av disse kategoriene beskrives i kapittel 5.

I tabellen under vises fordelingen av de tre kategoriene tiltak i 2007 og 2009 (tabell 3.1). Tallene er fra dokumentstudien og basert på tiltakseiernes egne vurderinger av tiltakskategori i søknadsskjemaene. I søknadsskjemaene hadde søkerorganisasjonene mulighet for å krysse av for om tiltaket er et ferie- og fritidstiltak, kvalifiseringstiltak og/eller langsiktig og samordnet tiltak. Langsiktige og samordnende tiltak ble i hovedsak kombinert med enten kvalifiseringstiltak eller ferie- og fritidstiltak.

Tabell 3.1 Oversikt over fordeling av tiltak på tiltakskategori i 2007 og 2009. Antall.

	Antal 2007 I	Antall 2009
Ferie- og fritidstiltak	105	109
Kvalifiseringstiltak	36	39
Langsiktige og samordnede tiltak		43

**Ferie- og fritidstiltak:** Dette er den største kategorien tiltak som det gis tilskuddsmidler til. Både i 2007 og 2009 var det over 100 ferie- og fritidstiltak som fikk innvilget tilskuddsmidler. Som vi viste til innledningsvis, er det forskning som viser at det kan være en sammenheng der fattige barn og unge i mindre grad er aktive i organiserte fritidsaktiviteter enn barn generelt, selv om det er vanskelig å vise en klar årsakssammenheng (Dahl 2007, Fløtten og Kavli 2009). Svak familieøkonomi bidrar til å begrense både den organiserte og uorganiserte fritiden sammen med venner og jevnaldrende. Den danske undersøkelsen fremhever at særlig barn med etnisk minoritetsbakgrunn i mindre grad enn andre barn deltar i idrett eller andre fritidsaktiviteter (Dahl 2007). Undersøkelser viser videre at fritidsaktiviteter kan fungere som et pusterom i en vanskelig hverdag og være en mulighet for utsatte barn og unge til å danne nettverk og oppnå voksenkontakt (ibid.). Tilskuddsordningens støtte til ferie- og fritidstiltak i kommunene skal bidra til å gi utsatte barn og unge viktige opplevelser i feriene og etter skoletid, noe som kan bli nedprioritert når familien har økonomiske problemer.

<sup>8</sup> Innført i 2008

### **Tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge (kvalifiseringstiltak):**

Kvalifiseringstiltakene utgjør en langt mindre gruppe enn ferie- og fritidstiltakene. Det var i underkant av 40 tiltak i denne kategorien totalt for de to årene. Det var imidlertid en svak økning i antall kvalifiseringstiltak som mottok støtte fra 2007 til 2009.

Det er sterk sammenheng mellom svak eller manglende tilknytning til arbeidsmarkedet og vedvarende inntektsproblemer (Hernes 2010, Rambøll 2009). Tilknytning til utdanning og arbeid er viktig for å føle seg verdsatt i samfunnet og for ungdommenes mestrings- og inkluderingsfølelse. Utsatte ungdommer har behov for tett oppfølging for å skape en god relasjon til arbeidslivet så tidlig som mulig (BLD 2006). Frafall øker sjansen for dårligere levekår og helse gjennom livet. Frafall fra videregående skole omfatter en tredjedel av hvert elevkull. Dette er ikke et nytt problem, men har blitt aktualisert gjennom at rett til videregående opplæring ble innført med Reform 94 (Hernes 2010). Tiltakene som mottar midler fra denne tilskuddsordningen, er rettet mot å styrke ungdoms tilknytning til arbeidslivet på ulike måter – eksempelvis gjennom leksehjelp og sommer- eller praksisjobb.

**Langsiktige og samordnende tiltak:** Tiltak for å redusere og avhjelpe barnefattigdom må settes inn på flere arenaer i barns liv, og en rekke organisasjoner og kommunale etater på ulike nivåer er involvert. Denne tredje kategorien, langsiktige og samordnende tiltak, som det er mulig å søke om midler til, ble innført i 2008, og da særlig med tanke på å bli kombinert med kvalifiseringstiltak. Arbeid med å styrke arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med liten eller mangelfull utdanning krever langsiktighet, og et års perspektiv ble ikke ansett som tilstrekkelig fra departementets side, selv om det ikke er noen garanti for at denne typen tiltak vil få støtte for mer enn et år om gangen. Departementet ønsket med innføring av langsiktige og samordnende tiltak å oppfordre kommunene til tiltak med lengre tidsperspektiv og til tiltak som bidrar til å styrke samarbeid mellom ulike aktører i kommunen. Samtidig var det et mål å kombinere kvalifiseringstiltak og ferietiltak for samordning av tjenester og tiltak. Med denne tredje kategorien hadde man to mål: For det første ønsket man å åpne opp for at kommunene kunne lage mer avanserte langsiktige tiltak, og for det andre var det ønske om å stimulere til mer samordning.

## **Tilskuddskommunene**

De 30 aktuelle bykommunene og bydelene i Oslo ble i 2003 forespurt av BLD om å delta i ordningen på bakgrunn av tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som beskrev levekårsvariabler i de største byene, og som viste at disse kommunene og bydelene hadde særskilte utfordringer knyttet til fattigdom blant barn og unge. Kriteriene for å delta i ordninger var at bykommunene skulle ha bystatus og ha mer enn 27 000 innbyggere.

Ved hjelp av Nadim og Nielsens rapport (2009) har vi plukket ut tilskuddskommunene og sett på fattigdomsutviklingen i disse kommunene. Tabell 3.2 viser andel barn i alderen 0–17 år som bodde i en familie med inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten i 2000 og 2007. Det er snakk om en konvensjonell fattigdomsgrense som ikke tar hensyn til verken regionale variasjoner i (bolig)priser eller velstandsnivå.

Det er stor variasjon i andelen fattige barn i tilskuddskommunene (tabell 3.2). I 2000 lå Bydel Gamle Oslo høyest med 21,3 prosent fattige barn, mens Bodø lå lavest med

Tabell 3.2 Andel barn (0-17 år) i hushold under fattigdomsgrensen (EU, 60 prosent av medianinntekt) i tilskuddskommunene i 2000 og 2007. Prosent.

	Barn under fattigdomsgrensen, 60 % av medianinntekt 2000	Barn under fattigdomsgrensen, 60 % av medianinntekt 2007
Oslo	8,3	15
- Bydel Gamle Oslo	21,3	31,5
- Bydel Grünerløkka	16,6	24,2
- Bydel Sagene	14,8	21,4
- Bydel Søndre Nordstrand	11	21
- Bydel Alna	11,2	19,4
- Bydel Grorud	8	18,7
- Bydel Stovner	10,3	19,8
Drammen	7,6	13,6
Sarpsborg	5,2	11,4
Fredrikstad	6,6	12,6
Skien	6,8	11,9
Halden	8,2	13,2
Larvik	5,8	9,8
Gjøvik	6,6	8,5
Sandefjord	6,4	9,8
Moss	6,3	10,2
Kristiansand	6,4	8,1
Porsgrunn	6,2	8,2
Bergen	4,9	8
Arendal	6,1	8,4
Stavanger	5,4	7
Haugesund	6,2	7,6
Hamar	3,5	8,1
Trondheim	5	7,7
Tønsberg	4,5	8,1
Sandnes	4,8	5,4
Ålesund	4,1	6
Bodø	2,9	5,9
Tromsø	4	5,4
Norge totalt	5,1	8,1

2,9 prosent. I 2007 lå fortsatt Bydel Gamle Oslo høyest med 31,5 prosent, og Tromsø og Sandnes lå lavest med 5,4 prosent fattige barn. Fra 2000 til 2007 har det vært en økning av andelen fattige barn i samtlige av tilskuddskommunene. Den største økningen fra 2000 til 2007 fant sted i Bydel Grorud med en økning på 10,7 prosentpoeng. 22 av 30 kommuner lå over landsgjennomsnittet i 2007.

Det er også stor variasjon i andel barn i husholdninger med sosialhjelp mellom tilskuddskommunene. I 2006 bodde 66 500 barn (6 prosent av alle barn) i husholdninger som mottok sosialhjelp i løpet av året (Nadim og Nielsen 2009). Ikke alle inntektsfattige barn bodde i husholdninger som mottok sosialhjelp, og ikke alle sosialhjelpsmottakere var inntektsfattige. 2 prosent av alle barn var både inntektsfattige og bodde i husholdninger som mottok sosialhjelp (ibid.). I de fleste kommuner er tallet for barn i familier som mottar sosialhjelp, lavere enn antall fattige barn. At ikke alle barnefamilier har en relasjon til sosialkontoret, er viktig å være klar over når man skal utforme tiltak for å bekjempe barnefattigdom.

Omfanget av tilskudd til kommunene har økt kraftig fra innføring av tilskuddsordningen i 2003 (tabell 3.3).

Tabell 3.3 Tilskudd til kommunene, økning i tilskudd fra et år til et annet og antall tiltak som fikk støtte i 2003-2009

År	Tilskudd til kommunene (kr)	Økning i prosent fra foregående år	Antall tiltak
2003	2 584 000		33
2004	5 270 000	104	59
2005	20 170 000	283	88
2006	21 500 000	6,6	112
2007	31 496 000	32,5	179
2008	31 500 000	0,013	174
2009	31 500 000		164

Tilskuddene til kommune har siden oppstart i 2003 og frem til 2008 økt hvert år. Fordoblingen fra 2003 til 2004 skyldes delvis at fem nye kommuner kom inn i ordningen (Oslo, Stavanger og Sandnes samt bydelene Grünerløkka og Alna). Fra 2004 og 2005 fant den største økningen sted, da tilskuddsmidlene nesten ble firedoblet. I 2005 ble antall tilskuddskommuner utvidet, og det kom hele elleve nye kommuner med i ordningen (Sarpsborg, Larvik, Ålesund, Arendal, Porsgrunn, Haugesund, Tønsberg, Halden, Moss, Hamar og Gjøvik). Det var også en markant økning i tilskuddsbeløpet fra 2006 til 2007 på 32,5 prosent. Totalt har kommunene mottatt tilskudd på 144 020 000 kroner til tiltak rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer i perioden fra 2003 til 2009.



Antall tiltak har økt parallelt med tilskuddsbeløpet, fra 33 tiltak i 2003 til 164 tiltak i 2009. Fra 2006 til 2007 skjedde den største økningen i antall tiltak som fikk innvilget tilskudd. Det var imidlertid en svak nedgang i antall tiltak som mottok støtte fra 2007 til 2009. Det er stort spenn i antall søknader fra de ulike kommunene, der kommunen med færrest søknader søkte om tilskudd til 1 tiltak, søkte kommunen med flest søknader om støtte til hele 31 tiltak.

Diskrepans mellom antall tiltak søkt og antall tiltak innvilget varierer mellom kommunene. Analysen av kommunenes søknadsskjemaer og pressemeldinger for 2007 og 2009 viser at 10 av 28<sup>9</sup> kommuner/bydeler fikk innvilget alle tiltakene de søkte på (2007). I 2009 fikk 9 av 28 kommuner innvilget alle tiltakene de søkte om støtte til. Dette var kommuner som søkte om støtte til mellom ett og åtte tiltak. Innvilgelsesprosenten var 73,6 i 2007 og 63 i 2009. At innvilgelsesprosenten går ned, kan ha en sammenheng med at det har kommet krav om utlysning av tilskudd i kommunene, og at tilskuddsordningen har blitt mer kjent. Den kommunen som har hatt høyest innvilgelsesprosent, er Oslo med 18 og 19 tiltak i henholdsvis 2007 og 2009.

## Støtte fra andre tilskuddsordninger

Flere av kommunene som mottar midler gjennom tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*, mottar samtidig midler fra andre tilskuddsordninger rettet mot kommunenes arbeid med utsatte barn og unge. Det er et stort mangfold av tilskuddsordninger innrettet mot å sikre barns deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter, gi ferieopplevelser og sikre tilgang til kvalifisering og arbeidsmarkedstilknytning for unge berørt av fattigdomsproblematikk. Kommuner som mottar tilskudd via flere ordninger, vil antakelig ha større muligheter for å ha en omfattende og koordinert innsats enn kommuner som kun mottar midler fra én ordning. Av den grunn er det interessant å undersøke hvor mange av kommunene som mottok støtte fra flere ordninger, og om det er noen av de samme kommunene som mottok midler.<sup>10</sup> Andre relevante statlige satsinger er:

- Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge
- Unge utenfor

<sup>9</sup> Bodø og Sandefjord deltok ikke i tilskuddsordningen i 2007 og 2009.

<sup>10</sup> Vi har brukt *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats i 2009* til informasjon om andre satsinger som har som formål å bekjempe fattigdom blant barn og unge. For mer inngående informasjon om hver av disse satsingene se *Handlingsplan mot fattigdom (2008)* og Nuland mfl. (2009a).

- Utsatte unge 17–23 i overgangsfaser
- Nordlandsprosjektet «Ungdom i svevet»

Vi fant at det er 24 kommuner (4 av 5 kommuner) som har mottatt tilskudd fra flere tilskuddsordninger enn *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* (tabell 3.4).

Tabell 3.4 Fordeling over kommuner som mottar tilskuddsmidler fra flere ordninger / statlige satsinger enn Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (tildeling t.o.m. tilskuddsåret 2009)

Kommune/bydel	Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten	Utsatte unge 17-23	Unge utenfor	Ungdom i svevet
Sagene	X			
Grorud	X			
Gamle Oslo	X		X	
Grünerløkka	X			
Søndre Nordstrand	X		X	
Alna	X			
Stovner	X			
Bergen	X			
Trondheim	X		X	
Stavanger	X			
Kristiansand	X		X	
Tromsø	X		X	
Drammen	X	X		
Skien			X	
Fredrikstad	X			
Sandnes	X			
Sarpsborg	X		X	
Bodø		X		X
Sandefjord	X			
Larvik	X			
Arendal	X			
Halden	X			
Hamar	X			
Gjøvik	X			
Totalt	22	2	7	1

For å kartlegge i hvor stor grad tilskuddskommunene mottok tilskuddsstøtte fra andre statlige satsinger mot barnefattigdom, inkluderte vi også et spørsmål om dette i spørreundersøkelsen (tabell 3.5).

Tabell 3.5 Andel kommuner som oppgir at de har fått tilskuddsstøtte fra andre statlige satsinger mot barnefattigdom. (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja	16	59
Nei	7	26
Usikker / vet ikke	4	15

Tabell 3.5 viser at det er et relativt stort overlapp mellom ulike tilskuddsordninger rettet mot barn og unge berørt av fattigdomsproblemer. Mulighet for å se de ulike statlige ordningene i sammenheng kan bidra til å maksimere utnyttelse av tilskuddsmidlene i kommunen, dermed er det interessant å se i hvilken grad arbeidet med ulike tilskuddsordninger blir sett i sammenheng med hverandre. I spørreundersøkelsen ble kontaktpersonene stilt spørsmålet «Dersom din kommune/bydel har fått tilskudd fra andre statlige satsinger mot barnefattigdom; blir arbeidet med tilskuddsordningene sett i sammenheng med hverandre?».

Tabell 3.6 Andel kontaktpersoner som oppgir at arbeidet med ulike tilskuddsordninger mot barnefattigdom som kommunen mottar, blir sett i sammenheng med hverandre. (N = 20).

	Antall	Prosent
Ja	12	60
Nei	4	20
Usikker / vet ikke	4	20

Det ser ut til at samordning med andre tilskuddsordninger er utbredt blant tilskuddskommunene (tabell 3.6). Over halvparten av dem som oppgir at de har fått tilskudd fra andre statlige satsinger mot barnefattigdom, svarer at arbeidet med de ulike tilskuddsordningene ble sett i sammenheng med hverandre, mens fire personer svarer at tilskuddordningene ikke ble sett i sammenheng med hverandre. Fire personer er usikre eller vet ikke i hvilken grad arbeidet med ulike tilskuddsordninger ble sett i sammenheng med hverandre.

Intervjuene i casekommunene supplerer dette bildet. Det første sitatet beskriver en kommune som på mange måter har klart å få til en vellykket samordning, og det siste sitatet er et eksempel på en kommune der samordning mellom ulike tilskuddsordninger har vært vanskelig å få til.

«I en slik stor kommune som her, er det vanskelig å ha en veldig helhetlig, både oversikt og struktur på det, men vi forsøker gjennom samarbeid å se ting i sammenheng. [...] Vi har noenlunde oversikt over det som foregår internt i kommunen, og hvem som søker på hva og hvor – om det vi har befatning med. Men selvfølgelig, hva andre kilder, som de private ideelle organisasjonene, det vet vi lite om.» (kontaktperson)

«Nei, vi har ikke samordnet med andre ordninger. Det er faktisk noe som har blitt etterlyst tidligere. Det er en ulempe i den kommunale sektoren at man driver med forskjellige ting, og så driver man med de samme tingene på forskjellige kanter. De midlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet [...] så vi har etterlyst at man hadde hatt en samordning. [...] Det skal være samordning mellom sosialtjeneste og barnevern [...], og så vidt jeg kjenner til, har ikke det blitt gjort. [...] Altså hvis man da skal tenke en utviklingstanke videre, altså en strategi på å få dette integrert som en helhet som angår hele kommunen, så burde man faktisk jobbe med alle disse tankene sammen. Man har forskjellige ordninger, og så bruker man litt her og litt der, og så mangler man faktisk en kobling, og det er veldig viktig å peke på at det burde det være.» (kontaktperson)

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på selve tilskuddsordningen *Barne- og ungdoms tiltak i større bysamfunn*, herunder fattigdomsdelen av ordningen. Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn, unge og familier ble opprettet i 2003 og har frem til 2008 økt hvert år. I 2009 bevilget BLD, som forvalter tilskuddsordningen, 31,5 millioner kroner til kommunale tiltak rettet mot barn og unge berørt av fattigdomsproblematikk. Det er 7 prioriterte bydeler i Oslo og 23 bykommuner rundt i landet som er med i tilskuddsordningen. Det er store variasjoner i barnefattigdom blant de 30 tilskuddskommunene. Fra 2000 til 2007 var det økning i barnefattigdom i samtlige kommuner. I 2007 lå Bydel Gamle Oslo høyest med 31,5 prosent fattige barn, mens Bodø lå lavest med 2,9 prosent.

Tilskuddsordningen gir anledning til å søke på tre kategorier tiltak: ferie- og fritidstiltak, kvalifiseringstiltak og mer langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer. Dokumentstudien viste at av alle tiltakene er det en klar overvekt av ferie- og fritidstiltak som ble innvilget tilskuddsmidler både i 2007 og 2009. Samtidig er det svak økning av antall kvalifiseringstiltak fra 2007 til 2009.

Majoriteten av tilskuddskommunene mottok samtidig tilskuddsmidler fra andre statlige satsinger rettet mot utsatte barn og unge. Over halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at disse ordningene ble sett i sammenheng i kommunens arbeid overfor målgruppen. Casestudien viser allikevel at det er utfordrende å få til samordning av tiltak fra ulike tilskuddsordninger når kommunene mottar tilskudd fra flere tilskuddsordninger.



## 4 Problemforståelse

I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunenes problemforståelse og hvordan de begrepsfester barnefattigdom. Kommunenes egen problemforståelse – både av omfang av barnefattigdom, og hvilke begreper som brukes, har betydning for arbeidet for å avhjelpe/reducere barnefattigdom. Tidligere forskning og evalueringer av andre statlige tilskuddsordninger peker på viktigheten av at kommunene har en oppfatning av hvem som kan regnes som fattige eller i risikogruppen for å bli fattige, og at kommunene systematisk kartlegger omfang og utvikling i fattigdom. Det er viktig for å kunne identifisere eventuelle årsaker til fattigdom og mulige virkemidler mot denne samt øke målrettingen av tiltakene (Hansen mfl. 2008, Nuland mfl. 2009a).

Som tidligere nevnt hadde alle tilskuddskommunene hatt økning i barnefattighedsrater fra 2000 til 2007, og samtlige lå i 2007 over landsgjennomsnittet (tabell 3.2), slik sett møter alle tilskuddskommunene utfordringer i forbindelse med fattigdom blant barn og unge. Men selv om statistikken indikerer at kommunene har problemer med fattigdom og temaet står høyt på den politiske dagsordenen nasjonalt, behøver ikke dette bety at kommunene selv har opplevd at fattighedsproblematikken er like påtrengende på lokalt nivå (Nuland mfl. 2009a). I dette kapitlet spør vi:

- Hvordan blir barnefattigdom definert og forstått?
- Oppfatter kommunene at fattigdom blant barn og unge er et problem i deres kommune?
- Har kommunene kartlagt for å få oversikt over målgruppene for tiltakene?
- I hvilken grad er barnefattigdom et tema lokalpolitikere er opptatt av?
- Har kommunene forankret arbeidet med fattigdom blant barn og unge i en lokal handlingsplan eller strategi?

### Definisjoner og begrepsbruk

Omfanget av kommunenes barnefattigdom vil naturlig nok avhenge av definisjonen som legges til grunn (BLD 2006). Hvilke begreper som brukes, og hvordan disse defi-

neres, virker også inn på kommunenes arbeid mot fattigdom blant barn og unge, både i forbindelse med omfang (hvilke grupper regnes som fattige?), hvor stor oppmerksomhet barnefattigdom får, og hvor relevant kommunen opplever at det er å iverksette tiltak (Nuland mfl. 2009a). I det følgende beskrives informantenes bruk (eller heller ikke-bruk) av fattigdomsbegrepet og hvordan de definerer barnefattigdom.

Et gjennomgående funn i de kvalitative intervjuene er at informantene vegret seg mot å bruke begrepet (*barne*)*fattigdom*. Flere synes at det ble for «brutalt». Dette kan tolkes som at informantene mener begrepet kunne virke stigmatiserende for barna det gjelder. I stedet for å bruke begrepet barnefattigdom er informantene langt mer komfortable med begreper som «utsatte barn og unge», «storbyproblematikk», «risikoutsatte ungdommer» og «barn og unge som faller utenfor». Følgende to sitater illustrerer at det konstrueres begreper som informantene føler treffer målgruppen bedre enn ordet *barnefattigdom*.

«Vi snakker ikke om barnefattigdom. Vi bruker heller ordet sosial eksklusjon som beskriver det litt mer. Det vi ser, er at familier ikke har råd til å la barna være med i organisert idrett og skoleturer fordi de har det trangt økonomisk, og da er det sosial eksklusjon vi ser på.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

«Dersom vi kaller det barnefattigdom, setter vi dem hvert fall i bås.» (kontaktperson)

Da vi spurte informantene om hvordan de ville definere fattigdom, var det noen som viste til ulike undersøkelser og forskningsarbeider og sa at de forholder seg til definisjonene benyttet der. Et gjennomgående funn fra datamaterialet er at informantene har gått ut fra en todelt definisjon, der både økonomiske og sosiale aspekter ved barnefattigdom var inkludert. Inkluderingen av et sosialt aspekt ved fattigdomsbegrepet finner vi også igjen i forskningslitteraturen (Fløtten 2009b). I vestlige land ble det etter hvert klart at det var utilstrekkelig å definere fattigdom som mangel på fundamentale levekårsgoder som mat, vann og klær. Utover i 60-årene ble det klart at man også måtte ta hensyn til individenes sosiale situasjon, og fattigdomsdefinisjoner ble dermed dreid mot hvilke ressurser som var nødvendige for å sikre at folk kunne delta i samfunnets aktiviteter samt opprettholde den levestandarden som er vanlig i samfunnet (ibid).

Begreper informantene brukte om det sosiale aspektet ved barnefattigdomsbegrepet, er for eksempel at barna er fattige på opplevelser og erfaringer. Dette kan gjelde mangel på ferie- og fritidsaktiviteter, der barn ikke opplever noe utenfor skolen. Et annet begrep som ble trukket frem av en informant, er «handlingsfattigdom». Dette begrepet innebærer begrensninger på å delta i sosiale aktiviteter på lik linje med andre barn og unge: «Handlingsfattigdom er det at man ikke deltar, man står utenfor arenaer der aktiviteter, samhandling og sosialisering foregår. Det å ikke få tilgang til nettverk og alle ressursene som måtte ligge i det.» (kontaktperson)



Andre påpekte at barn kan være fattige på kultur, kulturforståelse, kulturopplevelser og forståelse av det norske samfunnet. «Åndelig fattigdom» er ytterligere et begrep som ble trukket frem, og henviser til barns manglende «kulturelle og skolerelaterte» ballast som barn ellers har med seg hjemmefra. Forskjellen mellom subjektiv og objektiv fattigdom ble også trukket frem – selv om man er fattig, trenger man ikke identifisere seg som fattig. En informant sa at familiers personlige prioriteringer også er et aspekt her, og at det er mange måter å være familie og ha en hverdag på. I vårt datamateriale er det ingen klare mønstre med forskjeller mellom kontaktpersoner, tiltaksutøvere i frivillig eller kommunal sektor med hensyn til forståelsen av fattigdomsbegrepet. Under presenteres et utvalg sitater typiske for hvordan informantene svarte da de ble spurt om hva barnefattigdom er.

«Tja, si det. Fattigdom er så utrolig mye forskjellig. Det er en del som har veldig dårlig økonomi, og som ikke har råd til å gå i barneselskap og alt det der. Men vi ser også barn fra økonomisk ressurssterke familier som har veldig lite tid sammen med foreldrene i hverdagen.» (kontaktperson)

«Vi har ikke definert begrepet fattigdom [...], men det er et utvidet fattigdomsbegrep vi bruker – at fattigdom går på mangel på opplevelser og impulser, og ikke bare den økonomiske biten.» (kontaktperson)

«Vi ser hvordan fattigdommen begrenser dem [...] Du ser det først på ungene, da de kommer her og er lei seg, og vi spør hva som er i veien. Det første hun sier er at hun skal i bursdag, og mamma er bortreist og bare pappa er hjemme. Jeg har ikke penger til gave. Det er så vondt. Er det bare det som er problemet, lager vi selvfølgelig verdens fineste pakke hun kan ta med seg.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Selv om de som jobber med tilskuddsordningen i ulike kommuner, ser ut til å ha en felles forståelse av begrepet barnefattigdom, mener få kontaktpersoner at de har etablert en felles forståelse innad i den enkelte kommune. Svarene informantene ga i denne undersøkelsen, stemmer også godt overens med tidligere lignende evalueringer av andre statlige satsinger rettet mot utsatte barn og unge (Nuland mfl. 2009a, Hansen mfl. 2008).

Kontaktpersonene ble i spørreundersøkelsen spurt om deres kommune hadde etablert en felles forståelse av hvordan begrepet barnefattigdom skal forstås. Svaralternativene som ble presentert, hadde en tredelt gradering der en politisk behandlet begrepsavklaring kan anses som det sterkeste uttrykket for en felles kommunal forståelse av hva som menes med barnefattigdom. Der kontaktpersonene svarer avkrefteende på spørsmålet, er det et klart uttrykk for at kommunen manglet en felles forståelse av begrepet. Som en slags mellomkategori kunne kontaktpersonene også svare at de har en opplevelse av at alle i kommunen tenker barnefattigdom på samme måte, selv om dette ikke var behandlet politisk. Tabell 4.1 viser andelen kontaktpersoner som mener

egen kommune har etablert felles forståelse av hvordan begrepet barnefattigdom skal forstås.

Tabell 4.1 Andel tilskuddskommuner som har etablert en felles forståelse av hvordan begrepet barnefattigdom skal forstås. (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja, alle i kommunen tenker barnefattigdom på samme måte	5	19
Ja, dette er behandlet politisk	4	15
Nei	14	52
Usikker / vet ikke	4	15

Dette spørsmålet kan være vanskelig å svare på, da kommunenes kontaktpersoner ikke nødvendigvis har fullstendig oversikt over hvilken forståelse av barnefattigdom som benyttes rundt omkring i kommunen av ulike aktører. Over halvparten av kontaktpersonene svarer likevel at kommunen deres ikke har etablert en felles forståelse av hvordan begrepet barnefattigdom skal forstås. Nærmere en av fem svarer bekreftende på påstanden om at «alle i kommunen tenker barnefattigdom på samme måte», mens en av syv oppgir at kommunen har en felles forståelse av hvordan barnefattigdom skal forstås, og at dette er behandlet politisk.

## Omfanget av fattigdom blant barn og unge

Det er store variasjoner mellom tilskuddskommunene når det gjelder fattigdom (tabell 3.2). De aller fleste informantene opplever at egen kommune hadde utfordringer med fattigdom blant barn og unge og unge som faller utenfor – dette gjelder både blant kontaktpersonene i kommunen og tiltaksutøvere nær førstelinjen. Flere av informantene fra større tilskuddskommuner peker på opphopninger av levekårsproblemer i bestemte områder i kommunen, som høy grad av kommunale utleieleiligheter, rusmisbrukere, etniske minoriteter, personer utenfor arbeidsmarkedet osv. – «i vår by bor både de som har det verst, og de som har det best» (kontaktperson). Det er med andre ord flere av casekommunene som beskriver enkelte deler av kommunen som mer belastet med fattigdomsproblematikk enn andre deler, og at mange av tiltakene ble satt inn i disse delene.

Informantene viser til forskning og (levetids)undersøkelser når de refererer til omfang og utvikling av barnefattigdom i kommunen. Disse undersøkelsene kunne være bestilt av kommunen, eller det var snakk om nasjonale undersøkelser der kommunen inngikk. I tillegg oppgir tiltaksutøvere at de har kunnet merke en økt deltakelse fra barn og unge på tiltakene, spesielt gjelder det gratistiltak.

## Hvem er de fattige?

I kapittel 1 så vi hvilke grupper som er særskilt utsatte for barnefattigdom. Informan-tenes egne oppfattelser av hvem som er utsatte grupper, viser at det er stor grad av sammenfall mellom casekommunene. Som vist over er det mange av informantene som vegrer seg for å bruke begrepet (barne)fattigdom, men det er tydelig at informantene har en klar forståelse av hvilke grupper som er særskilt utsatte for fattigdom og/eller sosiale problemer i egen kommune. Flere av informantene presiserer samtidig at antakelsene var basert på synsing, og at de ikke har dokumenterte tall på hvilke grupper som er ekstra risikoutsatte. Det kunne heller dreie seg om antakelser basert på erfaringer, tilbakemeldinger fra nettverk, tjenesteapparat og kontaktpersoner/koordinatorer som arbeider i felten. Det er spesielt tre grupper som går igjen i informantenes beskrivelser av hvem som er ekstra utsatt for barnefattigdom. Barn av rusmisbrukere og barn i familier der foreldre gjør annerledes prioriteringer, er det også et par informanter som har nevnt, men hovedvekten ligger på følgende tre grupper:

**Innvandrere / flyktninger / etniske minoriteter:** Innvandrere, flyktninger og asylsøkere er en gruppe som ofte nevnes av informantene som en gruppe som er ekstra utsatt for barnefattigdom. Dette er en svært synlig gruppe, og flere av casekommunene sliter med at etniske minoriteter bosetter seg i bestemte områder i bydelen. Informanter oppgir at dette er en gruppe som ofte sliter med opphopning av levekårsproblemer – foreldrene har vanskeligere for å få jobb, og de kan streve med språk- og kulturbarrierer. Foreldrene kan være lite integrert i det norske samfunnet, og de kan ha begrenset norsk språk, og da får barna mindre støtte hjemmefra til skolearbeid.

**Barn av foreldre som står utenfor arbeidslivet:** Informantene peker også på barn av foreldre der én eller begge står utenfor arbeidslivet, som enten på grunn av psykiske eller fysiske helseproblemer eller rusproblematikk er risikoutsatte på mange måter, og der økonomisk fattigdom er en av faktorene. Barn av enslige forsørgere og barn i store barnefamilier blir også nevnt som utsatte grupper – spesielt der en eller begge foreldrene mottar en eller annen form for statlige overføringer, for eksempel sosialhjelp. Da er det stor sannsynlighet for at familien har svak økonomi.

**Unge utenfor skole og/eller arbeid:** Disse blir beskrevet som en sårbar og utsatt gruppe, og spesielt gjelder det unge gutter som faller ut av skolen, både etnisk norske ungdommer og ungdommer med annen etnisk bakgrunn. De er kanskje lei av skolen og er ikke skoleflinke – informantene sier også at disse ungdommene ikke passer inn i de modellene som finnes for dem. Enkelte kommuner har også startet egne tiltak for jenter som de så ikke hadde noen fritidsaktiviteter etter skoletid, fordi disse jentene ble sett på som en utsatt gruppe.

Når vi ser informantenes svar sammen med statistikken og det forskningen sier om særskilt utsatte grupper (som nevnt i innledningskapitlet), er det stort sammenfall. Informantene opplever også at barn i husholdninger der én eller begge foreldrene ikke er yrkesaktive, mottaker av sosialhjelp, etniske minoriteter og familier med mange barn, er grupper som er særskilt utsatte for barnefattigdom. I mange av tilskuddskommunene har fattigdommen en sterk etnisk dimensjon. Likevel har kommunene i varierende grad rettet tiltak direkte mot denne gruppen (mer om dette i kapittel 8).

I de kvalitative intervjuene peker informantene på vanskeligheter eller utfordringer de møter i arbeidet med fattigdom blant barn og unge. Disse utfordringene handler blant annet om å få de ressursvake eller fattige i aktivitet og inn i samme aktiviteter som de mer ressurssterke barna driver med. Andre informanter peker på opphopning av levkårsproblemer i bestemte områder av kommunen som et problem. Dette kan være områder med høy andel av kommunale boliger, stort innslag av etniske minoriteter, rusmisbrukere og enslige forsørgere. I tillegg nevner informantene arbeid med å inkludere minoritetsspråklige barn og enslige mindreårige asylsøkere som mangler nettverk, som utfordrende. Dette er en gruppe som lett faller utenfor fellesskapet. Noen av de største hindrene for effektiv bekjempelse av barnefattigdom i kommunen oppleves å være manglende kunnskap, nødvendigheten av å ha et bevisst forhold til utfordringene samt å være villig til å prioritere dette arbeidet. Informantene mener at tilskuddsordningen og tiltakene har bidratt til å bygge disse hindrene ned.

## Kartlegging av kommunenes fattigdomsproblemer

Kartlegging og regelmessig rapportering om omfang og utvikling i et sett av målbare fattigdomsindikatorer kan være et nyttig verktøy for kommunene for å se om de har et fattigdomsproblem eller ikke. Slike verktøy kan også benyttes til å identifisere eventuelle årsaker til og mulige virkemidler mot fattigdom. Tidligere forskning og evalueringer av andre statlige tilskuddsordninger viser at det er få kommuner som har kartlagt og systematisert sine fattigdomsproblemer (Hansen mfl. 2008, Nuland mfl. 2009a). I denne evalueringen oppgir over halvparten av de spurte at det ikke var gjennomført noen kartleggingsundersøkelser for å få oversikt over barn og unge berørt av fattigdomsproblemer i egen kommune (tabell 4.2). En tredjedel av kommunenes kontaktpersoner svarer at de hadde gjennomført kartleggingsundersøkelser, mens de resterende er usikre på hvorvidt det var gjennomført noen kartlegging eller ikke.

Tabell 4.2 Andel tilskuddskommuner som har gjennomført kartleggingsundersøkelser for å få oversikt over målgruppene for tiltakene. (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja	9	35
Nei	14	54
Usikker / vet ikke	3	12

Enkelte av tilskuddskommunene har inngått i tidligere nasjonale levekårsundersøkelser og har derigjennom fått kartlagt egen kommunes fattigdomsproblemer. Noen av kommunene har også gjennomført ulike undersøkelser, for eksempel ungdomsundersøkelser der hjemmeforhold, rusmidler, psykisk helse har blitt bredt kartlagt. Noen av de største frivillige organisasjonene har gjennomført egne kartlegginger av målgruppen de retter seg mot.

Informantene bruker eventuelle eksisterende kartlegginger og undersøkelser av kommunens befolkning og levekår på forskjellige måter. Slike undersøkelser inngår i varierende grad i arbeidet med fattigdom blant barn og unge, men flere informanter forteller at de «skjeler» til undersøkelsene, og at disse danner et bakgrunnsteppe for arbeidet. Enkelte av informantene etterlyser flere konkrete undersøkelser og dokumentasjon på kommunens utfordringer og omfang av barn og unge berørt av fattigdomsproblemer. Sitatene under illustrerer dette.

«Jo mer kunnskap vi har om disse ungdommene, jo tydeligere ser vi hvor nøkkelen ligger. For veldig mange handler det om å kvalifisere seg til et normalt liv.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

«Ja, jeg tenker at vi bruker undersøkelsene og kartleggingene, for de inngår som kunnskap vi har om hvor tiltakene trengs, selv om de ikke brukes direkte.» (kontaktperson)

## Lokalpolitikeres engasjement

Majoriteten av informantene opplevde det slik at lokalpolitikerne i kommunen er opp-tatt av barnefattigdom, dog i noe varierende grad. Enkelte informanter syntes også at spørsmålet om lokalpolitikernes engasjement knyttet til barnefattigdom var vanskelig å svare på. Sitatet under viser variasjonsbredden i informantenes svar:

«Ja, de (kommunepolitikere) er vel det, men nå skal ikke jeg skryte på meg at jeg kjenner politikere så godt, men jeg legger merke til at det er noen politiske partier som fighter bra for de fattige i denne kommunen. [...] Men det er ikke det du leser

om i avisen hver dag, selvfølgelig. Og i det hele tatt kunne kunnskapen og interessen for gruppen vi jobber for, helt sikkert vært større, ikke tvil om det.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Selv om mange av informantene syntes at lokalpolitikere var opptatt av barnefattigdom, kommer det også frem i intervjuene at det var vanskelig å få støtte til forebyggende arbeid, da man ikke kan vise til målbare resultater. Vi kommer nærmere inn på dette punktet i diskusjonen om videreføring av tiltakene.

Tidligere studier har pekt på at politisk forankring og engasjement fra lokalpolitikere er viktig for at tiltak for vanskeligstilte skal bli levedyktige (se f.eks. Hansen mfl. 2007, Nuland mfl. 2009a). Politisk forankring fører ofte til større bevissthet omkring de aktuelle problemstillingene blant lokalpolitikere, og det gir gjerne større forutsigbarhet når det gjelder de økonomiske rammene for tiltak som iverksettes.

Viktigheten av politisk forankring blir også understreket av kontaktpersonene i tilskuddskommunene (se tabell 10.1 i kapittel 10). En klar majoritet av kontaktpersonene mener at det er svært viktig at barnefattigdom er et tema på den kommunalpolitiske dagsordenen, mens de øvrige mener dette er litt viktig.

Tabell 4.3 Andel av kontaktpersonene som oppgir at arbeidet med barnefattigdom er et tema på kommunalpolitisk dagsorden. (N = 27).

	Antall	Prosent
Helt enig	6	22
Delvis enig	8	30
Verken enig eller uenig	7	26
Delvis uenig	5	19
Helt uenig	1	4

Kontaktpersonene ble også spurt om i hvilken grad de er enige i en påstand om at arbeidet med barnefattigdom faktisk er et tema på den kommunalpolitiske dagsordenen. Omkring halvparten av kontaktpersonene oppgir at arbeidet med barnefattigdom er et tema på den kommunalpolitiske dagsordenen (helt eller delvis enige), mens i underkant av hver fjerde kontaktperson oppgir at dette ikke er situasjonen i deres kommune. En fjerdedel av kontaktpersonene mener det er vanskelig å si seg enig eller uenig i den oppgitte påstanden (tabell 4.3).

## Handlingsplan og strategi

Politisk forankring er som nevnt viktig for at arbeidet med vanskeligstilte skal få forutsigbare rammer med hensyn til både mål og virkemidler. Betydningen av politisk forankring blir også understreket av kontaktpersonene i vår spørreundersøkelse (se tabell 10.1 i kapittel 10). Nærmere ni av ti mener at det er svært viktig at arbeidet med barnefattigdom er forankret i en kommunal handlingsplan eller en helhetlig kommunal strategi, mens den resterende tiendedelen mener dette er litt viktig.

På bakgrunn av hvor viktig politisk forankring blir vurdert å være blant kontaktpersonene, er det oppløftende at nærmere tre av fire kontaktpersoner bekrefter at arbeidet med barnefattigdom har en slik forankring (tabell 4.4). Her kan vi likevel anta at det vil ha ulik betydning for fattigdomssatsingen om dette arbeidet er forankret i en generell kommunal plan/strategi, eller om det er utarbeidet en egen plan/strategi spesielt for fattigdom. Vår hypotese er at en egen fattigdomsplan i større grad gir uttrykk for et lokalpolitisk engasjement enn en generell kommunal plan.

Tabell 4.4 Andel av kontaktpersonene som oppgir at arbeidet med fattigdom blant barn og unge er forankret i en kommunal plan eller strategi. (N = 25).

	Antall	Prosent
Ja	18	72
Nei	7	28

Blant tilskuddskommuner der arbeidet med barnefattigdom er forankret i en kommunal plan eller strategi, er det vanligst at dette arbeidet er forankret i en generell kommunal plan. Omkring tre av fire kontaktpersoner oppgir at dette er tilfellet i deres kommune. Bare en fjerdedel oppgir at arbeidet med fattigdom er forankret i en egen plan eller strategi som er utarbeidet spesielt for dette formålet.

Tabell 4.5 Fordeling av hvilken type plan/strategi arbeidet med fattigdom blant barn og unge er forankret i. (N = 19).

	Antall	Prosent
En generell kommunal plan/strategi	14	74
En egen plan/strategi for fattigdom	5	26

En handlingsplan eller strategi, enten dette er en egen plan for fattigdom eller en generell plan, kan bidra til å styrke kommunenes arbeid med barnefattigdom. En strategi eller handlingsplan kan gi retning på arbeidet og bidra til å sette temaet på dagsordenen og øke bevisstheten om temaet i kommunen. Det skal likevel sies at en handlingsplan/strategi ikke nødvendigvis bidrar til de forannevnte positive effektene. Det er ingen

nødvendig sammenheng mellom handlingsplan og handling, da forankring, legitimitet og finansiering ikke automatisk følger med.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått inn i informantenes forståelse av fattigdom og bruk av fattigdomsbegrepet. Intervjuene viser at informantene jevnt over har vegret seg for å bruke begrepet barnefattigdom og heller har tatt i bruk «rundere» vendinger, som «utsatte barn og unge», for å unngå stigmatisering. Videre er det få kommuner som selv har definert barnefattigdom, eller som har etablert en felles forståelse av hvordan fattigdomsbegrepet skal forstås. Imidlertid opererer majoriteten av informantene med en todelt forståelse av fattigdomsbegrepet – en økonomisk, men også, og kanskje i størst grad, en sosial forståelse. Det sosiale aspektet ved barnefattigdom handler om at barna er fattige på opplevelser og erfaringer.

De aller fleste informantene opplever at egen kommune har utfordringer med fattigdom blant barn og unge – dette gjelder både blant kontaktpersonene i kommunen og tiltaksutøvere nær førstelinjen. Informantene forteller at de anser innvandrere, barn av foreldre uten arbeid og unge som har falt ut av videregående skole, som spesielt utsatte for fattigdom. Det er mindretallet av kommunene som har gjennomført kartlegginger av kommunens fattigdomsproblemer for å få oversikt over barn og unge berørt av fattigdomsproblemer.

Informantene er delvis enige i at lokalpolitikere er opptatt av barnefattigdom. Flere påpeker samtidig at dette går i bølgedaler, og at engasjementet kunne vært større. Utarbeidelse av en kommunal handlingsplan eller strategi for kommunens arbeid med fattigdom kan ha positive effekter for kommunens arbeid med temaet. Det er 72 prosent av kommunenes kontaktpersoner som oppgir at arbeidet med barnefattigdom er forankret i en kommunal plan/strategi, samtidig som det kun er 26 prosent som oppgir at dette er en egen plan for fattigdom og ikke en del av kommunens helhetlige handlingsplan.



## 5 Søknadsprosess og utvikling av tiltak

Det er stor variasjon i tilskuddskommunene når det gjelder antall søknader som sendes til departementet, og fordelingen mellom frivillige organisasjoner og kommunale aktører som tiltaksutøver og tiltakseier. Kommunene søker om midler fra departementet hvert år, og det er ikke alle kommunene som har deltatt i hele tilskuddsordningens periode fra 2003 – enkelte kommuner har kommet inn senere. I dette kapitlet ser vi på hvordan kommunene har organisert søknadsprosessen, og hvordan arbeidet med å annonsere tilskuddsmidlene og mobilisere underliggende etater, frivillige organisasjoner og andre aktører har foregått i kommunene. Både kontaktpersonene og tiltaksutøvernes syn på den kommunale søknadsprosessen blir belyst. Til slutt ser vi på hvorvidt kommunenes arbeid med tilskuddsordningen og søknadene har endret seg over tid.

### Søknadsprosedyrer

Det er kommunene som er ansvarlige for å gjøre ordningen kjent blant frivillige organisasjoner og andre aktører samt veilede disse i søknadsprosessen. Kommunene samler alle innkomne søknader og foretar en vurdering og prioritering av søknadene. Enkelte kommuner tar søkere ut av prioriteringslisten på grunn av mangelfull søknad. Deretter oversendes de prioriterte søknadene til departementet som avgjør hvilke tiltak som er støtteverdige.

Fra og med 2010 bestemte departementet at kommunene i tillegg til å vurdere søknadene også skal vedta prioriteringen politisk. Flere av informantene er positive til at kommunene foretar en politisk vurdering av søknadene før de oversendes departementet, siden dette innebærer en lokaldemokratisk prosess. Hensikten fra departementet med denne fremgangsmåten er å øke kommunenes eierskap til tiltakene og øke forankringen av tiltakene i kommunene. I flere av casekommunene har søknadene blitt vurdert av en tverrfaglig gruppe bestående av representanter fra virksomhetsområdene oppvekst/utdanning, helse/velferd og kultur, der både kommunale og frivillige organisasjoner er representert. Gruppens vurdering av søknadene blir som regel lagt frem for rådmannen for politisk behandling. Enkelte av kommunene har foretatt en politisk prioritering av søknadene gjennom vedtak i ulike politiske utvalg og styrer som kommunens kultur-, oppvekst- og sosial- og omsorgsutvalg/styre. En kommune

har i tillegg hatt saken til uttalelse hos kommunens ungdomsråd før prioriteringen ble lagt frem til politisk behandling.

Det årlige rundskrivnet fra departementet fremsetter retningslinjene for kommunenes arbeid med tilskuddsordningen – herunder hvem som kan søke, hva det kan søkes om, samt generelle krav og krav til regnskap, rapportering og bruk av ubenyttede midler. Retningslinjene har i liten grad endret seg i løpet av tilskuddsperioden, men det er altså nytt fra 2010 at prioriteringen skal behandles politisk i kommunen. Det har også kommet tydeligere retningslinjer for utlysning og annonsering av tilskuddsordningen i kommunene. Kommunene har ulike strategier og kanaler for å gjøre tilskuddsordningen kjent i egen kommune og blant potensielle nye organisasjoner og aktører som kan søke om midler. De vanligste kanalene i casekommunene er:

- annonsering via papir- og nettutgave av lokal- og fylkesaviser
- portal / kommunens hjemmeside på nettet
- kommunens intranett
- via frivillighetens paraplyorganisasjoner
- oppringing/brev/e-post til alle som hadde søkt om midler foregående år, for å gjøre dem oppmerksomme på ny utlysning, søknadsfrist osv.
- informasjonsmøte om ordningen til potensielle søkere

Det er flere informanter i casekommunene som oppgir at etter hvert som årene har gått, går utlysningsarbeidet lettere, da stadig flere vet om tilskuddsordningen og muligheten til å søke sprer seg med «jungeltelegrafene». De ansvarlige for å samle søknadene i kommunene har også opplevd at organisasjoner ringer dem for å forhøre seg om søkemuligheter og regler. Andre informanter har opplevd at lokalpressen selv fanger opp notiser og pressemeldinger om tilskuddsordningen på kommunens nettsider og deretter publiserer dem. I sitatet under uttrykker en informant ønsket om en annen måte å annonsere midlene på:

«Jeg kunne ønske at vi fikk til en redaksjonell dekning av det i media, gjerne med noen som har fått midler tidligere, som kan si noe om hva de har brukt midlene til, og hvor bra det har vært. Redaksjonell omtale gir mye mer oppmerksomhet enn en kunngjøring i lokalavisen.» (kontaktperson)

For å kartlegge hvor utbredt bruken av ulike informasjonskanaler er i tilskuddskommunene, inkluderte vi et spørsmål i spørreundersøkelsen om hvordan tilskuddsordningen er gjort kjent i den enkelte kommune (tabell 5.1). Vi fant at annonsering på kommunens nettsider og i lokalpressen var de vanligste informasjonskanalene. Samtlige kommuner har lagt ut informasjon om tilskuddsordningen på sine internettsider, mens i under-

kant av tre fjerdedeler har benyttet annonse i lokalpressen i tillegg til dette. Omkring halvparten av kontaktpersonene oppgir at de har informert om tilskuddsordningen på SLT- eller SALTO-forum, mens en fjerdedel oppgir at de har gjennomført arrangement eller seminar for potensielle søkere. En tredjedel av kontaktpersonene oppgir at de har benyttet andre informasjonskanaler enn dem som ble nevnt i spørsmålet. Slike informasjonskanaler er for eksempel brev til frivillige foreninger, møter og telefonsamtaler med organisasjoner eller representanter for tjenester som ble motivert til å søke, muntlig informasjon i møte med frivillige organisasjoner og informasjon på kommunens topplederforum for videre informasjon nedover i organisasjonen og e-post direkte til enkeltorganisasjoner.

Tabell 5.1 Fordeling av hvordan tilskuddsordningen er gjort offentlig kjent i tilskuddskommunen. Flere svar mulig. (N = 27).

	Antall	Prosent
På kommunens nettsider	27	100
I lokalpressen	19	70
Arrangement/seminar for potensielle søkere	7	26
SLT-/SALTO-forum*	14	48
Annet	8	30

\* Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak

I intervjuene kommer det frem at kommuner som har fått frem mange gode søknader fra eksterne aktører og frivillige organisasjoner, ofte er kjennetegnet ved at de har forankret fattigdomssatsingen og arbeidet med tilskuddsordningen godt i kommunen og også blant de frivillige organisasjonene. Ordningen hadde blitt gjort godt kjent for mange ulike organisasjoner.

## Søknadsprosessen i kommunene

Kommunene står fritt til å lage egne kriterier og retningslinjer for vurdering av søknadene, og kommunene hadde i varierende grad utarbeidet slike. Resultater fra spørreundersøkelsen viser at flertallet (tre av fire) ikke hadde utarbeidet egne kriterier for støtte til tiltak i tillegg til dem som allerede var konkretisert i rundskriv fra departementet (tabell 5.2). En av fem kontaktpersoner svarer at kommunen hadde utarbeidet slike kriterier, mens mindre enn en tiendedel oppgir at det hadde vært varierende praksis i tilskuddsperioden.

Tabell 5.2 Andel av kontaktpersonene som oppgir at kommunen har utarbeidet egne kriterier for støtte til tiltak, i tillegg til dem som er konkretisert i rundskriv fra BLD. (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja	5	19
Variierende praksis i tilskuddsperioden	2	7
Nei	20	74

De kommunene som hadde utarbeidet egne kriterier og retningslinjer i tillegg til dem som foreligger fra departementets side, hadde spesifisert disse i kommunenes oversendelsesbrev som følger med søknadene til departementet. Vi hentet kriteriene fra søknadene i 2009. De kriteriene vi fant, lå tett opp til departementets søknadskriterier beskrevet i de årlige rundskrivene. I tillegg fikk de kontaktpersonene som svarte ja i tabell 5.2, mulighet til å utdype sine kriterier for støtte av tiltak. Under følger en oversikt over et utvalg av kommunenes kriterier ved vurdering av søknadene:

- Bredde i søknadene mellom ferie- og fritidstiltak, kvalifiseringstiltak og mer langsiktige og samordnende tiltak
- Noenlunde lik fordeling mellom søknader fra kommunale og frivillige organisasjoner
- Treffsikkerhet mot målgruppen
- Unngå stigmatisering av barn og unge utsatte for fattigdom
- Tiltakene blir drevet av en allerede etablert organisasjon for å fremme inkludering og deltakelse av målgruppen.
- Realisme og gjennomføringsevne i tiltakene
- Godt samsvar med departementets målsettinger med tilskuddsordningen
- Tiltakene inngår som en del av / i tråd med kommunens planverk og satsingsområde
- Vektlegging av ungdom
- Geografisk spredning av tiltak i kommunen

Mange av casekommunene har lokale variasjoner i levekår innenfor kommunens grenser der enkelte områder peker seg særlig ut negativt på levekårsindekser. I disse områdene er det størst behov for tiltak, og flere kommuner har valgt å prioritere søknader fra disse områdene. Flere informanter trekker frem viktigheten av å ha god kunnskap om lokale aktører og de lokale utfordringene når de skal vurdere søknader. Det opplevdes derfor som viktig at kommunen fungerte som en filtrering av søknader før oversendelse til departementet.

«Denne gangen var det en søknad som var inne, som var skrevet av en organisasjon, og de hadde på en måte tegnet et virkelighetsbilde av kommunen og en problemstilling, en kjempeflott søknad med mye faglig begrunnelse. Da den kom inn i arbeidsgruppa, så ble den møtt av barnevern og sosialarbeidere og sånn, og så sier de at dette er faktisk ikke en problemstilling i vår kommune. Her er det noen som har sett sitt snitt til å kunne søke om å få penger på et kjempeflott prosjekt, men byen trenger det ikke.» (kontaktperson)

## Kontaktpersonene

Det er kontaktpersonene som er ansvarlige for søknadsprosessen internt i kommunen, herunder overholdelse av interne frister og fristene overfor departementet, og de får derfor en koordinatorrolle i tilskuddsordningen lokalt. De er også departementets kontaktperson i kommunen. Videre er kontaktpersonene ansvarlige for å vurdere de innkomne søknadene og kan nedprioritere/avvise mangelfulle søknader.

Kommunene opererer med en intern frist for tiltak det blir søkt midler for, slik at de kan gå gjennom og prioritere disse før de oversendes departementet. Flere kontaktpersoner gir i intervjuene uttrykk for viktigheten av å komme tidlig i gang med å offentliggjøre utlysningen av midlene og starte søknadsarbeidet. Noen kommuner annonserer midlene allerede i august (søknadsfrist inn til departementet er begynnelsen av januar det påfølgende året) når rundskrivet fra departementet kommer. De fleste kontaktpersonene finner denne søknadsprosessen grei – «det blir litt papirarbeid, men det handler om planlegging og sette av tid» (kontaktperson). Enkelte kontaktpersoner understreker viktigheten av overholdelse av frister og opererer med «nulltorelans» overfor tiltak som leverer inn søknaden etter at fristen har gått ut:

«Vi er ganske knallharde på det. Og det handler litt om oppdragelse, tror jeg. Vet du hva, sånn får det være. Vi er strenge på frist, og det handler om at vi ønsker å levere fra oss til den fristen vi har fått av departementet.» (kontaktperson)

Kontaktpersoner har i ulik grad dialog og samarbeid med aktører som har søkt støtte til tiltak. Kommunene gir noe veiledning og bistand til praktiske forhold knyttet til søknadsskjemaet, frister for levering, rapportering, regnskap osv. I intervjuene fortalte en kontaktperson at «jeg kan minne dem på at rammene ikke er så store», da mange tiltaksutøvere har forventninger om å få bevilgning. Jevnt over gir tiltaksutøvere i frivillige organisasjoner uttrykk for at det var god dialog mellom dem og ansvarlige i kommunen for tilskuddsordningen og søknadene:

«Kommunen involverer oss ikke i så mye, men vi føler at vi har veldig god dialog. Vi har faste møter flere ganger i året for å utveksle informasjon, i tillegg til at vi sammen går gjennom prosjektene. Jeg kjenner også kontaktpersonen i kommunen personlig, så det er lett å ta kontakt.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

En informant fortalte at kommunen underveis i arbeidet med tilskuddsordningen har inntatt en mer aktiv rolle:

«Nå er kommunen så bevisst på at den skal stille krav og være kvalitetsorientert, fremfor at kommunen hadde vært en passiv forvalter av søknadene og sortert dem. Altså, kommunen tør å si nei til dårlige søknader, [...] så den aktive rollen kommunen har nå, den er god.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

Flere av kontaktpersonene i kommunene forteller at det kunne være vanskelig å prioritere de innkomne søknadene – mange kommuner mottar mange søknader – og mange gode søknader. I tillegg kunne kontaktpersonene oppleve at de frivillige organisasjonene og de kommunale tiltaksutøverne har store forventninger om støtte. Sitatene under beskriver dette:

«Når det er departementet som forvalter dette, så legger man bredsiden til. Vi har fått søknader for fire ganger større sum enn rammen var på i fjor, så det blir faktisk et problem for meg som skal prioritere søknadene. Samtlige er jo gode, reelle, målrettede tiltak. Jeg er usikker på forventningene i tiltakene når man inviterer dem til å søke på denne måten, når man ikke vet noe om rammene på forhånd.» (kontaktperson)

«Det kan være litt vanskelig fordi det er veldig mange solide søknader. Det er mange som sitter med forventninger fordi de selv synes at de har laget en utrolig god prosjektsøknad. Det er mange som tror at nå skal de få penger.» (kontaktperson)

Kontaktpersonene opplever at de i stor grad har forutsetninger for å implementere tilskuddsordningen og målene som ligger i den, gjennom sin kunnskap om lokale forhold, lokale organisasjoner og deres virksomhet, levekårsundersøkelser og annet underlagsmaterieell som ligger til grunn for kommunenes vurderinger og prioriteringer av søknadene.

### **Tiltaksutøverne**

Majoriteten av tiltaksutøverne i kommunen og frivillige organisasjoner opplever at søknadsprosessen fungerer greit. Tiltaksutøvere som har lang erfaring med søknadsskriving, gir i intervjuene inntrykk av at det blir rutinepreget, spesielt når man søker på flere ulike tilskuddsordninger parallelt. De fleste tiltaksutøverne vi intervjuet, gir inntrykk av at søknadsprosedyren, søknadsskjemaene og rapporteringer er greie å

forholde seg til. Flere tiltaksutøvere understreker også viktigheten av at frister blir overholdt, slik at ikke avgjørelser om tilsagn blir forsinket på grunn av at noen få ikke klarer å levere i tide.

Tildelinger av tilskuddsmidler gis etter kalenderåret, mens tilsagn på tilskuddsmidler kommer i mars/april. Flere av tiltaksutøverne, både kommunale og i frivillige organisasjoner, oppgir at det er noe tungvint at tilsagn på midler blir gitt såpass sent på året, da de ønsker å komme tidligere i gang med planlegging av tiltak. Det er også flere av tiltaksutøverne som ønsker at tildeling skal følge skolekalenderen fremfor kalenderåret. Eksempelvis ytret personer som arbeider med kvalifiseringstiltak, ønske om å begynne å lete etter potensielle arbeidsplasser for ungdommene, men at det er vanskelig å lage avtaler før man vet om tiltaket får støtte. Andre tiltaksutøvere oppgir at det vanskelig å skape stabilitet og kontinuitet i arbeidet, og at det er vanskelig «å finne de beste folkene til å ha med i tiltaket når det er uforutsigbart» (tiltaksutøver kommunalt tiltak). Enkelte tiltaksutøvere sier at de måtte anta at de fikk støtte, og hadde startet planleggingen (og gjennomføringen) av tiltaket før endelig bekreftelse fra departementet kom. Sitatet under illustrerer dette:

«De fleste andre organisasjoner har jo budsjettår som følger kalenderåret. For å få ting til å gå i hop må vi legge inn fantasitall, og så ser vi om det slår til. Hadde vi visst i november eller desember hva vi får for 2010, hadde det gitt oss en fantastisk mye bedre mulighet for å planlegge.» (kontaktperson)

Det er vanskelig å finne noen store forskjeller mellom søkere fra frivillige organisasjoner og kommunale etater når det gjelder synet på hvordan kommunen administrerer og styrer søknadsprosessen. Inntrykket er at aktører fra begge leire finner søknadsprosedyrene og kontakten med kontaktperson som grei. Men når det gjelder søknadsskriving – og det å finne tid til det – kan kommunale etater og frivillige organisasjoner befinne seg i ulike situasjoner. Dette blir påpekt av enkelte informanter. Mange frivillige organisasjoner søker mange ulike tilskuddsordninger på samme tid. Dette kan føre til at de blir «drevne» på søknadsskriving, og at det dermed går lettere:

“Det krever en del ressurser for å skrive gode søknader, og mange av de største frivillige organisasjonene som Røde Kors og Kirkens Bymisjon tar en stor del av kaka.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

Samtidig er det tid- og ressurskrevende å skrive søknader, og flere av informantene fra frivillige tiltak gir også uttrykk for at denne prosessen kunne være utfordrende i en travel hverdag.

## Endringer over tid

I løpet av tilskuddsperioden er det ikke uvanlig at endringer av nøkkelpersoner, planer, retningslinjer og andre forhold fører til at kommunenes arbeid med tilskuddsordningen og søknadene endres. I spørreundersøkelsen blant kontaktpersonene fant vi en viss grad av endring i hvilke tiltak som har blitt initiert og prioritert gjennom tilskuddsperioden (tabell 5.3). For eksempel oppgir omkring en tredjedel at fordelingen av tiltak i 2009 var omtrent den samme som i starten av tiltaksperioden. Blant dem som oppgir at fordelingen av tiltak har endret seg, sier de fleste at endringene består i at det har kommet flere tiltak av typen «ferie- og fritidsaktiviteter». Totalt sett oppgir omkring halyparten dette. Derne st oppgir noe over en fjerdedel at det har kommet flere tiltak av typen «arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning». Nær en sjettedel oppgir at de har startet opp flere tiltak av typen «langsiktig og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer» siden de kom med i tilskuddsordningen.

Tabell 5.3 Har kommunen endret fordelingen mellom tiltakstypene i løpet av tiltaksperioden? (Flere kryss var mulig.) (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja, det har kommet flere tiltak innen «ferie- og fritidsaktiviteter»	12	44
Ja, det har kommet flere tiltak innen «arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning»	7	26
Ja, det har kommet flere tiltak innen «langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer»	4	15
Nei, fordelingen er omtrent den samme som i starten av tiltaksperioden	10	37

På spørsmål om hva som var den viktigste årsaken til endring av prioritering mellom tiltakene, oppgir over en tredjedel at det var erfaringer fra tiltakene som var den viktigste årsaken. Tiltak kan av ulike årsaker og på ulike måter fungere mindre godt, for eksempel at målgruppen ble ikke truffet, oppmøtet var dårlig, osv. Videre er det særlig signaler fra departementet og ny kunnskap om barnefattigdom som oppgis som viktige grunner til endring av prioriteringen mellom tiltakene. Signaler fra departementet kan komme i de årlige rundskrivene eller på de årlige kontaktmøtene i regi av departementet der alle tilskuddskommunene kan delta.

At nesten en tredjedel endrer innretning på tiltakene grunnet ny kunnskap om barnefattigdom, kan være et uttrykk for at tiltaksarbeidet har økt kunnskapen om hvordan man best skal innrette innsatsen for å møte utfordringene. Det kan også tenkes å være nye forskningsrapporter om opphopning av levekårsproblemer i enkelte



Tabell 5.4 Fordeling av hva som var den viktigste årsaken til endring av prioritering (av søknadene). (Flere kryss var mulig.) (N = 27).

	Antall	Prosent
Lokale politiske signaler	1	4
Signaler fra departementet	8	30
Erfaring fra tiltakene	10	37
Ny kunnskap om barnefattigdom	7	26
Økonomiske rammer	2	7
Tilbakemelding fra brukere	4	15
Annet	4	15

bydeler/områder i kommunen som har ført til ny kunnskap. Det kan dermed være ønskelig å prioriterere disse områdene høyere. Kommunene har ikke kjennskap til den økonomiske rammen for tilskuddsordningen når midlene skal tildeles, men signaler fra departementet om strammere rammer eller stor økning av søknader kan også føre til endringer i prioriteringene. Det er fire kontaktpersoner som har svart at tilbakemeldinger fra brukere var en viktig årsak til endring av prioritering. Dette punktet kan ses i sammenheng med erfaring fra tiltakene og vil diskuteres mer inngående i kapittel 7 under brukermedvirkning.

## Utvikling av tiltak

Det fremgår av informantintervjuene at det sjelden foregår overordnede prosesser innad i kommunen når det gjelder utvikling av nye tiltak på kommunalt plan. Kommunene kan ha planer, strategier og levekårsundersøkelser som grunnlagsmateriale, og det jobbes i varierende grad strukturert med å bygge ut tilbud innenfor eksisterende tjenester for å utvikle nye tiltak og videreutvikle tjenester. Ved utvikling av nye tiltak, både innenfor kommunen og i frivillige organisasjoner, baseres dette ofte på mer eller mindre konkrete behov de ansatte møter i nær relasjon til feltet og brukerne. Følgende sitat illustrerer dette:

«Ansatte møter barn og unge som for eksempel sliter på skolen. Med utgangspunkt i kunnskaper de får i relasjonene med ungdommene, så bygger de et prosjekt om drop-out-problematikk. Da bommer man sjelden. Prosjektsøknadene er ikke tatt ut fra det blå, de bygger på opplevde behov.» (kontaktperson)

Flere tiltak bygger i stor grad videre på eksisterende tilbud til barn og unge. Mange tiltaksutøvere gjør mer av det de allerede kan:

«Midlene har gjort at vi har kunnet gi tiltaket et annet trøkk. Vi har ikke hatt mulighet til å realisere det hvis vi ikke hadde fått den støtten. [...] Så det er ikke bare styrking av det eksisterende, det genererer også nye aktiviteter og en annen dimensjon i tiltakene. Så det har vært viktig for tiltaksutbyggingen.» (kontaktperson)

Enkelte av de store frivillige organisasjonene hadde igangsatt mer eller mindre like tiltak i flere kommuner der de var representert. Dette gjaldt for eksempel tiltak som leksehjelp. I slike tilfeller kunne organisasjonene dra nytte av erfaringer og kunnskaper i de andre kommunene.

Tiltaksutøverne hadde i liten grad gjennomført kartlegginger av målgruppens ønsker og subjektive behov ved utvikling av tiltak. Enkelte (av de største) frivillige organisasjonene hadde imidlertid gjennomført slike undersøkelser i nærmiljøet der de skulle starte opp et nytt tiltak. Dette kunne dreie seg om små spørreundersøkelser, der barn og unge, for eksempel på en skole, kunne bli spurt om hva de ønsket seg av fritidstilbud etter skoletid.

## Tiltakseiere

Det var stor variasjon mellom tilskuddskommunene i hvorvidt det var flest tiltak der kommunen hadde hatt det overordnede ansvaret for gjennomføringen av tiltakene, eller om det var frivillige organisasjoner (tabell 5.5).

Vi ser at innenfor alle tre typene av tiltak har frivillige organisasjoner vært en dominerende aktør. Foruten ferie- og fritidsaktiviteter har frivillige hatt det overordnede ansvaret for godt over halvparten av tiltakene.

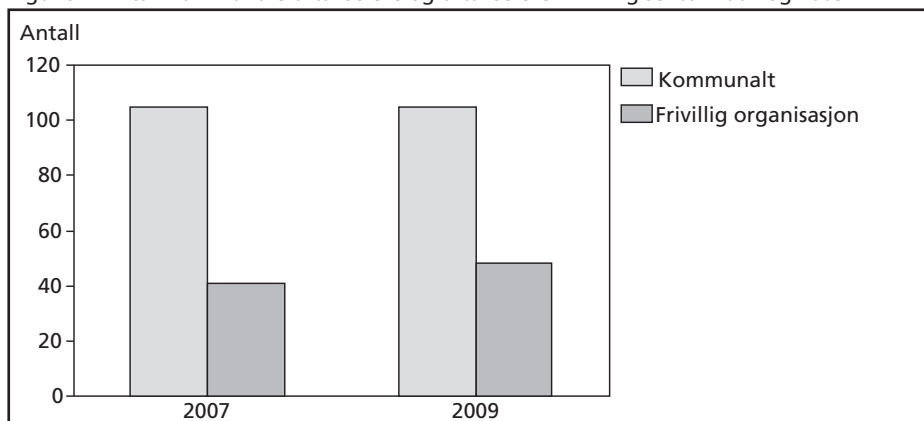
Tabell 5.5 Andel tiltak der frivillige organisasjoner har hatt det overordnede ansvaret for gjennomføringen av de ulike tiltakene

	< 50 %	Ca 50 %	> 50 %	N
Ferie- og fritidsaktiviteter	39	12	50	26
Arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning	30	9	61	23
Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer	31	8	62	26

Dokumentanalysen viser at kommunen likevel i stor grad har vært tiltakseiere. Tabell 5.5 viser andel tiltak der frivillige organisasjoner har vært tiltaksutøvere, fremfor tiltakseiere. Tiltakseier er i denne sammenheng da aktøren/organisasjonen som har det overordnede ansvaret for tiltaket, og som står oppført som tiltakets kontaktperson. Tiltaksutøver er dermed aktøren/organisasjonen som drifter tiltaket. Figur 5.1 viser

fordelingen mellom kommunale tiltakseiere og tiltakseiere i frivillige organisasjoner for alle tiltak som mottok tilskudd i 2007 og 2009. Disse tallene er basert på kommunenes søknadsskjemaer og departementets pressemeldinger.

Figur 5.1 Antall kommunale tiltakseiere og tiltakseiere i frivillig sektor 2007 og 2009



Figur 5.1 viser at antall kommunale tiltakseiere holder seg stabilt fra 2007 til 2009, mens antall tiltakseiere i frivillige organisasjoner øker svakt. Det er en langt større andel tiltak der kommunen er tiltakseier, men sett i sammenheng med tabell 5.5 er det grunn til å tro at frivillige organisasjoner deltar som samarbeidspartnere eller har ansvar for å drifte tiltaket i større utstrekning enn det som fremkommer i fordelingen basert på tiltakseier.

Informantintervjuene viser at det er enkelte kontaktpersoner og kommunale tiltaksutøvere som opplever at de frivillige organisasjonene til en viss grad blir prioritert i søknadsprosessen, og som presiserer at tiltak i kommunal regi og tiltak som er driftet av frivillige organisasjoner, er underlagt ulike regelverk. Følgende to sitater illustrerer dette:

«Jeg tenker at frivillige organisasjoner skal finansiere sin drift gjennom salg av tjenester, og de må produsere hele veien for å holde aktiviteten oppe og eventuelt utvikle tiltak for målgruppen. Kommunale tjenester har ofte en grunnfunksjon. [...] Det blir litt forskjellig tenkning.» (kontaktperson)

«Lønnsmidler er kostbart. [...] Mens der har frivillige lag og foreninger jokerkortet hvor de har så mange å spille på lag med at det løser seg uansett. Selvfølgelig må de lønne en koordinator og en som har litt mer overordnet ansvar, men bemaningsmessig har de det lettere enn oss, de har veldig mange som jobber frivillig. Og de får gaver og tilskudd fra her og der, så de har nok bedre økonomi enn vi har. [...] Ja, de frivillige blir prioritert, og de gjør en kjempejobb, ja, [...] men vi skal gjøre dette oppi alt det andre vi har å gjøre.» (kontaktperson)

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått nærmere inn i søknadsprosedyrer og utvikling av tiltak. Det viser seg at annonsering via kommunens nettsider og annonsering i lokalavisen er metodene kommunene tar mest i bruk for å gjøre tilskuddsordningen kjent blant tidligere og potensielt nye søkere. I tillegg til å gjøre tilskuddsordningen offentlig kjent i egen kommune er det kommunene som har ansvar for å vurdere de innkomne søknadene og politisk behandle og vedta denne prioriteringen før listen oversendes departementet. Mindretallet av kommunene har utarbeidet egne kriterier for vurdering av søknadene i tillegg til kriteriene gitt i departementets årlige rundskriv. Jevn fordeling mellom kommunale tiltak og tiltak i frivillig regi, bredde mellom de tre kategoriene tiltak og å unngå stigmatisering av målgruppen er blant kommunenes egne kriterier og retningslinjer for vurdering av søknader.

Kontaktpersonene er kommunens kontaktpunkt overfor departementet og er ansvarlige for den kommunale søknadsprosessen. Kontaktpersonene opplever at søknadsprosessen i kommunen fungerer greit. Tiltaksutøverne gir også inntrykk av at søknadsprosessen fungerer greit, og at skjemaer, frister og rapporteringer er noenlunde enkle å forholde seg til. Tiltaksutøvere oppgir at departementets frister og tidspunkt for offentliggjøring av eventuelle tilskuddsmidler kan vanskeliggjøre planlegging av tiltak, da tilsagn etter informantenes syn kommer for sent på året.

I utvikling av (nye) tiltak er det sjelden at overordnede prosesser finner sted i kommunen. Det er heller mer eller mindre konkrete behov som de ansatte møter i førstelinjen, som er styrende. Dataene viser videre at det samlet sett er klar overvekt av kommunale tiltakseiere, men dette varierer kommuner imellom. Allikevel viser spørreundersøkelsen at frivillige organisasjoner i stor grad har ansvar for driften av tiltak.

## 6 Tiltakene

Kommunene har i stor grad stått fritt til å utforme sine egne tiltak. Det finnes dermed et svært stort mangfold av tiltak, både i kommunal og frivillig regi. Til sammen mottok 164 tiltak midler i 2009. Det har vært stor økning fra innføringen av tilskuddsordningen i 2003 da 33 tiltak mottok støtte. I dette kapitlet gis et bilde av tiltaksmangfoldet innenfor hver av de tre kategoriene tiltak (ferie- og fritidstiltak, kvalifiseringstiltak og langsiktige/ samordnende tiltak). Videre beskrives tiltakenes omfang i form av hvor mange barn de forventer å nå. I dette kapitlet spør vi:

- Hvilke tiltak har blitt igangsatt i tilskuddskommunene?
- Hva er eksempler på tiltak innenfor de ulike tiltakskategoriene?
- Hvor mange barn og unge anslår kommunene at de når med tiltakene?

### Ferie- og fritidstiltak

Ferie- og fritidstiltak utgjør den klart største kategorien sammenlignet med kvalifiseringstiltak og langsiktige og samordnende tiltak (se tabell 3.1). Som vist i kapittel 4 er det mange av informantene som gjør oppmerksom på at tilskuddsordningens målgruppe er fattige på opplevelser. Ferie- og fritidstiltak er innrettet for å forsøke å bøte på dette. Gjennom slike tiltak får barn og unge muligheter til å delta på turer i skoleferiene og ha et aktivitetstilbud etter skoletid. Sitatene under illustrerer dette:

«Det er klart at det er mange som trenger ferieopplevelser – bare det å kunne komme tilbake på skolen og fortelle at en har vært på ferie.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

«Mange barn som er i en vanskelig situasjon, og som ikke har noe tilbud på ettermiddagen, trenger et sted å gå til for å skåne dem for problemer i hjemmet. Dette er barn som trenger støtte, hjelp til lekser og et varmt måltid, for det er det ikke sikkert at de får når de kommer hjem.» (kontaktperson)

Samlekategorien ferie- og fritidstiltak rommer en rekke ulike typer tiltak. Under listes opp typiske ferie- og fritidstiltak som har mottatt støtte. Deretter beskrives tre eksempler på ferie- og fritidstiltak, et i kommunal regi og drevet av en frivillig organisasjon:

- Overnattingstur til sjø og fjell i skoleferiene
- Dagstur i skoleferier til fornøylesparker
- Fritidsklubb/ungdomskafé
- Aktivitetstilbud etter skoletid
- Fotballtrening
- Sponsing av treningsavgifter
- Ridekurs
- Dansegruppe

#### **Eksempel 1 – Aktivitetstilbud i ferietid**

Eksempel 1 er en ferie- og fritidsaktivitet driftet av en frivillig organisasjon. Tiltaket inkluderer ulike aktiviteter i skolens ferier og ferieoppholdene arrangeres på organisasjonens egne sentre i skogen eller ved sjøen. Oppholdene er gratis, og alt nødvendig utstyr kan deltakerne låne på sentrene. Det legges opp til ulike friluftaktiviteter som bading, klatring, ski og kanopadling. Målgruppen er barn fra familier som ikke kan finansiere ferie- og fritidsopplevelser på egen hånd. Barna skal være i grunnskolealder. Den frivillige organisasjonen som er ansvarlig for dette ferie- og fritidstiltaket, ønsker at dette tiltaket skal bidra til å skape trygge og positive oppvekstmiljøer for barn og unge i storbyer og lokalmiljøer og forebygge rekruttering til kriminelle miljøer. Videre ønsker man med tiltaket å bidra til positive holdninger til læring gjennom strukturering av arbeidsvaner og å bedre ungdommenes muligheter til å mestre skolearbeid gjennom tilgang på teknisk utstyr som PC.

#### **Eksempel 2 – Kulturopplevelser for barn og unge**

Dette eksempelet på et ferie- og fritidstiltak er driftet av kommunens kultursenter. Tiltaket dreier seg om å formidle kulturopplevelser til barn og unge og tilbyr til sammen fire turer til teateret i løpet av et år. Tilbudet er åpent for alle barnefamilier (inntil 15 stykker), men det vil bli lagt vekt på å tilrettelegge for og stimulere til at familier som av ulike årsaker sjelden eller aldri opplever lignende, får delta. Et viktig argument for å tilrettelegge dette tilbudet for utsatte familier er nettverksbygging mellom familier som forebyggende strategi slik at sosiale ulikheter kan jevnes ut. Siden 2002 kan ikke skolene pålegge elever kostnader i forbindelse med skolens aktiviteter. Det betyr at dersom det for eksempel skal arrangeres en teatertur, må foresatte organisere en frivillig innsamling

fra elevene og deres foresatte. Det betyr i praksis at det er mange færre teaterturer enn tidligere, og at en del elever vil «gå glipp av» verdifulle kulturelle opplevelser.

### **Eksempel 3 – Aktivitetstiltak for ungdom**

Dette eksempelet på et ferie- og fritidstiltak er i kommunal regi og driftes av kommunens kultur- og fritidsavdeling. Med tiltaket ønsker man å gi marginalisert ungdom som ikke fanges opp av eksisterende fritidstilbud i kommunen, lavterskel fritidsaktiviteter i to bydeler i kommunen. Tiltaket er rettet mot minoritetsungdom og ungdom i alderen 12 til 18 år som har liten eller ingen økonomisk forutsetning for å delta på aktiviteter. Tiltakets hovedaktivitet er ulike workshops innenfor aktiviteter som ungdom etterspør. Representanter fra tiltaket oppsøker skolene for å få mer kunnskap om ungdommenes preferanser. Et viktig moment er at aktivitetene som avholdes, skal bære frukter i form av fremføringer, utstillinger, konserter og andre arrangementer.

## **Kvalifiseringstiltak**

Tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning, er i stor grad beregnet på «skolelei» ungdom og ungdom som står uten arbeid og ordinær utdanning (drop-out-problematikk). Kvalifiseringstiltak omtales ofte som alternative mestringsarenaer.

Tiltakene innenfor denne kategorien kan deles i tre: For det første finnes tiltak som på en direkte måte skaffer ungdom arbeidsmarkedstilknytning, for eksempel gjennom praksis- eller sommerjobber. Dette lærer ungdommene om arbeidslivet, i tillegg til at de kan få en referanse på CV-en. Den andre typen kvalifiseringstiltak er mer indirekte og kan for eksempel være tiltak som søker etter å styrke ungdoms sosiale kompetanse, mestringsfølelse, selvtillit, læringsevne og konsentrasjonsevne. På denne måten skal ungdommene bli bedre i stand til å kunne komme tilbake til det ordinære skoleløpet. For det tredje finnes det tiltak som er lagt opp til å bidra med leksehjelp og hindre at elever faller ut av skolen. Under følger to sitater fra informanter som arbeider tett med disse ungdommene:

«Flere av disse ungdommene har slitt med høyt skolefravær i ungdomsskolen, men så blir de optimistiske og tenker at alle får jo plass på videregående. Men så går de på en kraftig smell etter et par måneder fordi de ser at de ikke klarer det, de mangler kunnskaper for å klare det og samtidig stå i det hver dag. Det er en utfordring.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

«Vi har ikke mål om at de skal klare å stå opp fire dager i uken. Det er urealistisk for denne målgruppen vi har. Men det å komme hit, møte opp, oppføre seg som

deltakere og være deltakende, kanskje en dag i uken, er nok for disse ungdommene. De har snudd døgnrytmen [...] og kommer seg ikke opp om morgenen.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Blant tiltak som skal styrke unges tilknytning til arbeidsmarkedet, finnes det mindre mangfold og variasjon enn blant ferie- og fritidstiltakene. Under vises tre eksempler på kvalifiseringstiltak:

### **Eksempel 1 – Leksehjelp**

Et typisk eksempel på tiltak som skal bidra til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning, er leksehjelp. Dette eksempelet på et kvalifiseringstiltak er driftet av en frivillig organisasjon og tilbyr ungdom hjelp til lekser to dager i uken etter skoletid. Leksehjelperne er mennesker som arbeider frivillig. Det overordnede målet med leksehjelp er å gi et tilbud til dem som ikke får tilstrekkelig hjelp til lekser hjemme. Formålet er kvalifisering, inkludering og etablering av en mestningsarena for ungdommene, og gjennom økte skoleprestasjoner forebygges faren for å falle ut av utdanningssystemet.

### **Eksempel 2 – Sommerjobb**

Et annet eksempel på kvalifiseringstiltak er et sommerjobbprosjekt i kommunal regi. Tiltaket skal gi ungdom mellom 15 og 18 år tilbud om sommerjobb med veiledning. Det etableres tett samarbeid mellom ulike etater i kommunen, og jobbene som parkarbeid, beising og lignende skaffes gjennom kommunen (teknisk drift og anlegg og eiendomsavdelingen). Ansatte i kommunen står også for veiledning og arbeidsledelse samt vekking og henting av ungdommene. Kommunens barne- og familieetat har ansvar for å finne aktuelle ungdommer og motivere dem. Tiltaket ønsker å gi ungdom mestningsfølelse når det gjelder å ha en jobb og tjene egne penger samt gi dem gode erfaringer i et første møte med arbeidslivet i skoleferien. Ungdommene får en sluttattest etter endt arbeid som kan være en inngangsport til ordinært arbeid.

### **Eksempel 3 – Tilbud til ungdom utenfor utdanning og arbeid**

Dette tiltaket drives av en frivillig organisasjon og er et tiltak for ungdom som har sluttet på videregående skole, og som står uten både tilbud om arbeid eller annen form for opplæring eller aktivisering. Deltakerne har oppmøte tre ganger i uken og møtes til felles frokost. Aktivitetene kan bestå i diverse skriftlig arbeid som skriving av jobbsøknad, CV og opplæring i utfylling av offentlige skjemaer. Det gjennomføres kartleggingssamtaler, individuelle planer med mål og delmål, trening på jobbintervju, og ungdommene følges til bedriftsbesøk, intervjuer og offentlige kontorer dersom de ønsker det. Tiltakets målsetting er å få ungdommene tilbake til utdanning eller i sysselsetting. Formålet er videre å forhindre rus, kriminalitet og vold. Dette tiltaket



har jevnlig kontakt med ungdom i alderen 15 til 18 år og følger opp ungdom som det eksisterende hjelpeapparatet ikke har mulighet til å følge opp.

## Langsiktige og samordnende tiltak

Kategorien langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer, ble innført i 2008 for å oppfordre til mer langsiktig arbeid, dette for å samordne både tjenestene og tiltakene. Det finnes flere tiltak som faller inn under denne kategorien, og de fleste er i kombinasjon med tiltak for å styrke arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med lite eller mangelfull utdanning, men også noen ferie- og fritidstiltak. Det er også eksempler på at man har utviklet tiltak som både er et arbeidskvalifiseringstiltak mot ungdom, samtidig som det er et ferie- og fritidstiltak. Kategorien ble introdusert for å åpne opp for at man kan legge inn mer omfattende aktiviteter i tiltakene, og at man fra departementets side hadde ønske om mer samordning. Et eksempel på slike tiltak kan være tiltak som driftes av kommunen, men der det samtidig er tett samarbeid med en eller flere frivillige organisasjoner som for eksempel rekrutterer barn og unge til tiltaket, eller tiltak som på andre måter krever samordning fra flere ulike instanser. Andre eksempler er tiltak der det opprettes friplasser i barnehage for minoritetsspråklige barn, eller der man lager i stand frokost og lunsj på skolen, slik at barn som kanskje ikke får matpakke hjemmefra, også får gode og sunne måltider. Under vises tre eksempler på langsiktige og samordnende tiltak.

### Eksempel 1 – Fritidsaktiviteter

Dette eksempelet på et langsiktig og samordnet tiltak er et tiltak der alle barn mellom 9 og 14 år får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter tilpasset eget ønske. Barn i inntektsfattige, ressursvake familier eller familier som har liten evne til å bistå barna med kultur- og fritidsopplevelser, er i målgruppen. De blir nådd gjennom målrettet innsats og omfattende tverretattlig samarbeid og tett samhandling med en rekke lokale lag og organisasjoner. Ordningen går ut på at det opprettes et såkalt fritidspass som inneholder et visst antall billetter til svømmehall, kino, teater og gratis inngang på ulike andre kulturarrangementer, kurs, ferieaktiviteter med mer. Formålet med tiltaket er at barna skal få en meningsfylt fritid med aktiviteter som er sosialiserende og tilpasset det enkelte barns ønske og talent. Videre skal ordningen oppnå tettere og mer forpliktende samarbeid mellom ulike kommunale etater, som barnevern, helse, velferd og kultur, samt bygge relasjoner til lokale frivillige organisasjoner.

### **Eksempel 2 – Sommerjobb og tilrettelegging av aktiviteter**

Dette eksempelet er en kombinasjon av ferie- og fritidstiltak, arbeidskvalifiseringstiltak og langsiktige og samordnende tiltak. Tiltaket går ut på at ungdom mellom 15 og 20 år tilbys sommerjobb i to til tre uker i sommerferien. Arbeidet består blant annet av gartnerarbeid, sauehold, gjerdebygging, lettere vedlikehold og matlaging. I tillegg til at ungdommene får sommerjobb og praktisk arbeidserfaring, er de også tiltaksledere for yngre barn gjennom tilrettelegging av aktiviteter som ulike fritidsaktiviteter og kafédrift. Rekruttering av ungdommene skjer gjennom tett samarbeid mellom barnevern, NAV-kontor, turistforeningen og sosiallærere ved ulike skoler i kommunen. I dette eksempelet er det kommunen som har ansvaret for rekruttering, mens det er en frivillig organisasjon som drifter tiltaket. Målet er å være et attraktivt tilbud til barn og ungdom berørt av fattigdomsproblematikk som ikke klarer å skaffe sommerjobb på egen hånd, og som mangler et ferietilbud, et attraktivt tilbud.

### **Eksempel 3 – Aktiviteter etter skoletid**

Dette eksempelet er en kombinasjon av ferie- og fritidstiltak og langsiktige og samordnende tiltak. Det er et tilbud til barn mellom 6 og 13 år, der en skole åpnes på ettermiddags- og kveldstid. Barna kan oppholde seg der etter skoletid, og det legges til rette for varierte sosiale og kulturelle aktiviteter. Barna kommer selv med forslag om idrettsaktiviteter, spill, formingsaktiviteter og kurs (matlaging, foto, drama). Den åpne skolen på ettermiddagstid skal være et samlingssted i nærmiljøet for barn og unge som ikke nødvendigvis er opptatt av organiserte aktiviteter eller ikke har noe sted å være etter skoletid. Formålet er å gi disse barna noe meningsfullt og attraktivt å gjøre. I tillegg skal tiltaket engasjere voksne i nærmiljøet som ressurspersoner for barna og legge grunnlag for nettverksbygging også for voksne. Et av formålene er å legge grunnlaget for en samordnet innsats overfor barn og unge, der lag, foreninger, foreldregruppe, kommunale etater og barn og unge sammen danner et trygt nærmiljø.

## **Antall barn tiltaket er stipulert å nå**

Det er stor forskjell på de største og minste tiltakene med hensyn til antall barn og unge tiltaket er forventet å nå. De minste tiltakene stipulerte med å nå et sted mellom fire og ti barn og unge, mens de største tiltakene regnet med å nå ut til over 1000 barn og unge. Tiltakenes omfang henger naturlig nok tett sammen med tiltakets karakter. Det er tydelig at de tiltakene som baserer seg på tett individuell oppfølging, retter seg mot et mindre antall barn og unge enn de tiltakene som i større grad er et åpent tilbud rettet mot et større antall barn og unge. Antall barn tiltaket er stipulert å nå, er dermed et lite gunstig kriterium å bruke for tilskuddsordningens måloppnåelse.

Typiske tiltak som stipulerer med å nå færre barn og unge, er mer målrettede tiltak, eksempelvis ferie- og overnattingsturer, enkelte jentegrupper og tiltak rettet mot familier. Tiltak som henvender seg til et mindre antall barn, er også tiltak som typisk retter seg mot særlig utsatte barn og unge som har behov for tettere oppfølging. I mellomsjiktet finner vi tiltakene som retter seg mot 20–50 barn og unge, disse kan for eksempel være ulike kvalifiseringstiltak, leksehjelp og dansegrupper for jenter. Den største kategorien er mer åpen og kan for eksempel være tiltak som utstyrsbank, der det opprettes et lager for sportsutstyr som skoler og idrettslag kan låne, og åpen skole etter skoletid der barn kan drive med ulike aktiviteter.

Tiltaksutøvere hadde ulike erfaringer med antall barn som ble nådd av tiltaket. Fra enkelte tiltak ble det fortalt at de nådde flere enn de regnet med, og at de måtte utvide tiltaket, for eksempel i form av utvidede åpningstider eller holde åpent på flere dager i uken. Representanter fra andre tiltak sa at det kunne være vanskelig å få barna til å komme på tiltaket, eller at det er vanskelig å vite hvor mange som dukker opp. Dette kan gi vanskeligheter i forbindelse med planlegging.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på selve tiltakene som mottar tilskuddsmidler. Det er tre kategorier tiltak innenfor tilskuddsordningen: ferie- og fritidstiltak, kvalifiseringstiltak og langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer. Innenfor disse kategoriene finnes et stort mangfold av ulike tiltak. Vi har vist tre typiske eksempler på tiltak innenfor hver av de tre tiltakskategoriene som illustrerer noe av spennet og variasjonsbredden i tiltak som er igangsatt overfor barn og unge berørt av fattigdomsproblematikk.

Innen den største kategorien – ferie- og fritidstiltak – finnes også den største variasjonen av tiltak, alle innrettet mot å sikre barn og unges deltakelse i kultur-, ferie- og fritidsaktiviteter. Her strekker spennet seg fra tiltak som arrangerer overnattingsturer for barn i skoleferiene, til fritidsklubber og fotballkurs. Blant kvalifiseringstiltakene finnes tre hovedtyper tiltak: i) tiltak som direkte skaffer ungdom arbeidstilknytning gjennom praksisjobb, ii) tiltak som skal styrke ungdoms sosiale kompetanse og selvtillit, og iii) leksehjelp. Langsiktige og samordnende tiltak er i hovedsak ment å kombineres med de to andre kategoriene tiltak for å fremme langsiktighet i tiltaksarbeidet.

Antall barn og unge de ulike tiltakene forventer å nå, varierer og er avhengig av karakteren av tiltaket – fra under 10 deltakere for de tiltakene som baserer seg på tett individuell oppfølging, til over 100 for mer åpne tiltak som krever mindre individuell oppfølging.



## 7 Organisering, samarbeid og arbeidsform

Kommunenes arbeid med fattigdom blant barn og unge involverer en rekke ulike aktører. Tidligere forskningsrapporter har vist at måten dette arbeidet i kommunen er organisert på, samt hvordan man samarbeider med andre aktører, er viktig for i hvilken grad man lykkes med innsatsen (Nuland mfl. 2009a). Funn fra lignende tilskuddsevalueringer finner at de deltakende aktører var av den oppfatning at samarbeid er viktig og fruktbart, og det var bevissthet om at forebygging og bekjempelse av fattigdom krever tjenester fra flere enheter i kommunen (Hansen mfl. 2008).

Samarbeid kan skje både ved at kommunene samarbeider «innad» med andre etater i egen kommune, «utad» ved at de samarbeider med andre kommuner, «nedover» ved at de samarbeider med eksterne aktører i egen kommune, og «oppover» ved at de samarbeider med departementet og fylkeskommunale aktører. Dette kapitlet ser nærmere på kommunenes samarbeid «innad», «utad» og «nedover» samt kommunenes organisering og arbeidsform i innsatsen rettet mot barn og unge berørt av fattigdomsproblemer.

Innsatsen overfor utsatte barn og unge settes inn på mange arenaer i barns liv – skole, hjem og fritid. Dette gir potensial til at kommunale etater, frivillige organisasjoner, privat næringsliv og andre aktører kan utvikle et samarbeid.

I dette kapitlet spør vi:

- Hvordan har kommunene valgt å organisere arbeidet i satsingen?
- Hvilke samarbeidsrelasjoner finnes innen kommunen (interkommunale, intrakommunale, frivillige organisasjoner, private)?
- Er det utfordringer knyttet til deling av sensitiv informasjon?
- Hvordan oppleves samarbeid mellom kommunale etater og frivillige organisasjoner?
- I hvilken grad er det utviklet brukermedvirkning i tiltakene?

## Organisering av tilskuddsordningen i kommunene

Det er kommunene som er ansvarlige for alle tiltakene som får tilskuddsmidler – uansett organisasjon som søker. Som nevnt i kapittel 5 er det også kommunen som har ansvaret for å gjøre tilskuddsordningen offentlig kjent i egen kommune samt foreta en vurdering og politisk prioritering av innkomne søknader. Alle tilskuddskommunene har egne kontaktpersoner for tilskuddsordningen, og det er disse som tar seg av kontakten med departementet. Disse kontaktpersonene kan være plassert i kommunens ledelse (rådmannsavdeling) eller i underliggende fagavdelinger, som barne- og ungdomsavdeling, kulturavdeling, helse- og inkluderingsavdeling eller lærings- og oppvekstavdeling.

Kommunene har organisert arbeidet med tilskuddsordningen på ulike måter. De færreste av kommunene har ansatte som har overordnet ansvar for fattigdom og tiltak overfor barn og unge berørt av fattigdomsproblemer, men «det er mange som har det som en del av stillingen sin uten at det er definert [...] og som hele tiden har det i bakhodet at det er en del ungdommer og barn som ikke er med» (kontaktperson). Flere av casekommunene har knyttet arbeidet med tilskuddsordningen til kommunens SLT-gruppe (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak).<sup>11</sup> Det er en tverrfaglig gruppe, der representanter for politi, barnevern, helse, rus, psykiatri, ungdomsskoler og videregående skoler er hovedsamarbeidspartnerne. I noen av casekommunene er også politiske representanter med. Dette forumet kan bli brukt til å spre informasjon om tilskuddsordningen, søknadsfrist, tiltak, rekruttering til tiltak og prioritere søknader før de blir oversendt kommunens politiske ledelse for vedtak. SLT-gruppen har jevnlig møter og blir av informantene opplevd som et svært nyttig og viktig forum for kommunens arbeid med barnefattigdom og kriminalitetsforebyggende arbeid. Hovedinntrykket vårt er at den valgte organiseringen i stor grad er tilpasset lokale forhold, ønsker fra sentrale personer, lokal kultur og erfaring med prosjektarbeid.

### Intrakommunalt samarbeid

I mange av casekommunene var det opparbeidet brede nettverk mellom et stort antall ulike kommunale etater, frivillige organisasjoner og andre aktører involvert i arbeidet med fattigdom blant barn og unge innad i kommunen. Samarbeid blir opplevd som positivt og ettertraktet – «for å jobbe med ungdommer og gjøre vår daglige jobb, så er samarbeid med alle ulike parter veldig bra» (tiltaksutøver kommunalt tiltak). Svarene fra spørreundersøkelsen tyder også på en utstrakt bruk av tverrfaglig og tverretatlig samarbeid i arbeidet med fattigdomsutsatte barn og unge i egen kommune (tabell 7.1). Omkring halvparten av kontaktpersonene oppgir at arbeidet i stor grad er tverrfag-

<sup>11</sup> Den samme ordningen er kalt SALTO i Oslo.

lig eller tverretatlig, og drøyt en av tre oppgir at dette i noen grad er tilfellet. Bare to personer mener dette kun i liten grad er situasjonen i deres kommune.

Tabell 7.1 Andel som sier at arbeidet med fattigdomsutsatte barn og unge i egen kommune er tverrfaglig eller tverretatlig. (N = 26).

	Antall	Prosent
I stor grad	14	54
I noen grad	10	39
I liten grad	2	8
Usikker / vet ikke	-	-

Mange av tiltakene har en lang rekke samarbeidspartnere, både innenfor kommunen og blant frivillige organisasjoner. Under følger en oversikt over typiske aktører som er involvert i barnefattigdomsarbeidet i kommunen, og som anses som sentrale samarbeidspartnere for mange tiltak:

- Barnevern
- Skole
- Helsestasjon
- NAV-kontor/sosialkontor
- Utekontakt
- Oppfølgingstjenesten
- PP-tjeneste<sup>12</sup>
- Frivillige organisasjoner
- Politi

I tillegg er det flere tiltaksutøvere i casekommunene, både kommunale og i frivillige organisasjoner, som sier at de har godt samarbeid med foreldrene til barna som er inne på tiltaket. Det er viktig å få foreldrene med, og foreldrene synes ofte det er lettere å sende barna på ulike tiltak dersom de har nok informasjon. Spesielt for unge jenter med minoritetsbakgrunn kan dette være en utfordring. I enkelte tiltak kan foreldrene bidra, og i andre tiltak er foreldrene en del av målgruppen.

Det er mange av informantene som oppgir at samarbeidet internt i kommunen er godt. Samtidig legger de til at det finnes utfordringer og forbedringspotensial i det kommunale samarbeidet – «samarbeid krever mye tid og arbeid» (tiltaksutøver

<sup>12</sup> Pedagogisk-psykologisk tjeneste

kommunalt tiltak). Sitatene under illustrerer kommunenes forhold til samarbeid og samarbeidsutfordringer:

«Det gjelder å etablere relasjoner, treffe de rette menneskene, gi dem konkrete muligheter til å gjøre et stykke arbeid. Dette er veldig personavhengig.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

«Vi samarbeider ikke om drift av tiltakene som sådan. Jeg er vel informert om hva enkelte av søkerne driver med, nettopp fordi vi gir driftstilskudd [...], og vi har god kommunikasjon. Det er tross alt sånn at når du har vært i 'gamet' en stund, så kjenner du og vet om folk.» (kontaktperson)

Det å skape faste møtepunkter blir oppfattet som viktig for å få til godt samarbeid. På kontaktmøte i regi av BLD (6.11.2009) sa en kontaktperson at han i samarbeidssammenheng er mer komfortabel med bruk av ordet *flerfaglig* enn *tverrfaglig*. Han sa videre at enkelte aktører kan være engstelige for å tape kontroll og oversikt når de går inn i samarbeidsrelasjoner, og nært samarbeid med andre fag skal ikke gjøre at man mister sin egen faglige tilnærming, men at man supplerer hverandre i et konstruktivt samarbeid. Følgende sitat fra intervjuene viser at flere kommuner også deler denne oppfatningen:

«Vi prøver å samarbeide slik at vi utfyller hverandre og ikke konkurrerer med hverandre, for det er jo midler enten fra kommunen eller departementet, og da må vi prøve å strekke dem så langt vi kan, og da gjennom samarbeid.» (kontaktperson)

«Jeg kunne ønske vi hadde bedre samarbeid i kommunen, jeg tror ofte vi ser på hverandre som konkurrenter. Men det er veldig få som ønsker å gå inn i et forpliktende samarbeid.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Tabell 7.2 viser en oversikt over lokale aktører som har vært involvert i de ulike tiltakene. Sammensetningen og kompleksiteten i samarbeidet har, som vi ser, vært stor. Ulike aktører har imidlertid vært involvert i ulik grad innenfor de ulike kategoriene av tiltak.

I ferie- og fritidsaktiviteter er det særlig fritidsklubber, kulturretat, frivillige organisasjoner og barnevernkontor som er oftest involvert. Mens det er NAV, sosialkontor, fritidsklubb og barnevernkontor som er hyppig involvert i tiltak for arbeidsmarkeds-tilknytning for ungdom med mangelfull utdanning. Blant langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer, er det frivillige organisasjoner, fritidsklubber, barnevernkontor, helsestasjon og kulturretat som ofte er involvert i tiltakene. Det er med andre ord fritidsklubber og barnevernkontor som går igjen innenfor de tre kategoriene tiltak.



Tabell 7.2 Fordeling av lokale aktører som har vært involvert i de ulike tiltakene i tilskudsperioden. (Flere kryss var mulig.) Prosent. (N = 27).

	Ferie- og fritidsaktiviteter	Arbeidsmarkeds-tilknytning for ungdom med mangelfull utdanning	Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer
Sosialkontor	33	44	30
NAV	26	52	26
Barnevernkontor	74	37	48
Helsestasjon	56	7	37
Rus og psykiatri	19	11	15
Innvandrings- og flyktningkontor	41	11	15
Kulturetat	78	19	41
Utdanningsetat	48	26	37
Fritidsklubb	82	41	44
Ungdomsråd	22	4	22
Frivillige org.	78	26	52
Lokalt næringsliv	11	29	11
Andre	26	19	22

### Deling av sensitiv informasjon

Ved samarbeid mellom kommunale etater og frivillige organisasjoner kan deling av sensitive personopplysninger om utsatte barn og deres familier være en utfordring. Dette gjelder i spesiell grad der barnevernet er involvert. Vi fant at informantene i liten grad opplever at taushetsplikt var et hinder for samarbeid, og i de fleste casekommunene har det blitt utviklet måter å håndtere deling av informasjon på. Der det var relevant, ble ofte samtykkeskjema brukt. De fleste informantene opplever at dette gikk greit, og at det var etablert gode samarbeidsrutiner og godt klima på tvers av etater og organisasjoner for deling av sensitiv informasjon, selv om enkelte kunne oppleve noen vanskeligheter her:

«Så lenge det handler om ungdommenes beste og det har forebyggende hensikt, så er på en måte alle innforstått med at da har de ulike paragrafer som de kan ha ryggdekning på, og innenfor lukkede dører kan man snakke åpent om de det gjelder.» (kontaktperson)

«Barnevernstjenesten her i kommunen er nok mer åpen enn mange andre i resten av landet, har jeg skjönt.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

«Det er ikke noe problem med skolene [...], men med barnevernet kan jeg trygt si at det er personavhengig. Noen samarbeidspartnere i barnevernet er veldig flinke til å si 'ingenting', men likevel si mye.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Det var ikke behov for besittelse eller deling av sensitiv informasjon i alle tiltakene. I intervjuene gir noen av informantene (kontaktpersoner og tiltaksutøvere) inntrykk av at de var glade for at de ikke trengte å vite så mye om enkeltelever eller -ungdommer for å drive det aktuelle tiltaket, eller at det ikke var behov for å formidle slik informasjon videre.

### **Samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommunen**

Fafo og NOVA har sammen kartlagt frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige i flere prosjekter (Gautun mfl. 2005, Lund 2006, Nuland 2007). Frivillige organisasjoner er ikke underlagt det samme regelverket som offentlige etater og opererer dermed under andre betingelser. Kommunene har begrensede muligheter til å innvirke på de frivillige organisasjonenes fattigdomsarbeid. Forskning viser samtidig at de frivillige organisasjonenes arbeid spiller en viktig rolle for det offentlige tjenestetilbudet, i tillegg til at de kanskje møter brukerne på en annen og mer fleksibel måte sammenlignet med det offentlige tjenesteapparatet (Nuland 2007, Nuland 2008, Hansen mfl. 2008). Frivillige organisasjoner er viktige aktører i det kommunale arbeidet mot barnefattigdom. Selv om de frivillige organisasjonene og kommunal sektor i stor grad yter hjelp til de samme målgruppene, har de også dels ulike og supplerende tilbud (ibid.). Informantene gir uttrykk for at det er godt samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor, selv om dette sjelden er formalisert. Det var samtidig flere av informantene som oppgir at de kunne ønske at dette samarbeidet var bedre. Et eksempel på samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner er tiltak der kommunen drifter tiltaket, mens en frivillig organisasjon tar seg av rekrutteringsarbeidet eller vice versa. Det finnes også eksempler på samarbeid mellom tiltak for å rekruttere barn og unge fra det ene tiltaket til det andre eller at tiltakene samarbeider om tidspunkt for aktivitetene, slik at de unngår at barna må velge mellom tiltakene.

«Det er viktig å ha gode samarbeidspartnere [...]. Jeg har snakket med frivillige organisasjoner, og når vi tilrettelegger tiltak her (les: i kommunen), må jeg se på dag, slik at det ikke er samme dag som de har noe. Også det at de markedsfører tilbudet (les: i kommunen) hos dem og omvendt, så vi prøver på en måte å ikke tviholde på brukerne, for det er de samme brukerne. Vi prøver heller å utfylle hverandre og fortelle om hverandres tilbud.» (kontaktperson)

Flere tiltaksutøvere i frivillige organisasjoner understreker viktigheten av å gjøre tiltaket kjent. Dette illustreres i sitatet under:

«Det er kjempeviktig at skolene får vite om oss. Vi har som målsetting å jobbe mer systematisk med å nå ut. Vi har et begrep vi kaller å finne et knutepunkt i informasjonskanalene, finne punktene som ved at vi henvender oss til et sted, så blir informasjonen spredt i mye større grad.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

I spørreundersøkelsen svarer 5 av 25 personer at de var helt enige i at det er nært samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner i egen kommune, mens halvparten sier seg delvis enig. Det er ingen som oppgir at de var helt uenige i denne påstanden, men 8 av 25 personer svarer til sammen verken enig eller uenig og delvis uenig. Noen av de frivillige organisasjonene i en av casekommunene hadde inngått samarbeid seg imellom, da de rettet seg mot de samme barna og ungdommene og kunne utfylle hverandre på gode måter. Eksempelvis kunne det ene tiltaket ha åpent på formiddagen (for eksempel for ungdommer som har falt ut av skolen), mens det andre tiltaket rettet mot samme målgruppe kunne ha sin kjerneaktivitet på ettermiddagen. Vi fant at slike former for samarbeid sjelden er formalisert.

### **Involvering av nye aktører**

Det ser ut til at tilskuddsordningen har bidratt til involvering av nye aktører som ikke har vært aktive i arbeidet med barnefattigdom tidligere (tabell 7.3). Nærmere to av tre kontaktpersoner oppgir at tilskuddsordningen har involvert nye aktører, mens omkring en fjerdedel av kontaktpersonene er usikre på om tilskuddsordningen har involvert nye aktører i arbeidet med barnefattigdom. På spørsmål om hvilke nye aktører som har vært involvert, nevnes blant andre ulike frivillige lag og organisasjoner, utdanningssektoren, kultursektoren, politi og lokalt næringsliv.

Tabell 7.3 Andel som mener at tilskuddsordningen har involvert nye aktører som ikke har vært aktive med barnefattigdom før. (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja	17	63
Nei	3	11
Usikker	7	26

Kontaktpersonene ble også spurt om det var spesielle aktører som ikke var aktive i arbeidet med barnefattigdom, men som de likevel kunne tenke seg ville være interessante å få med i tilskuddsordningen med tiltak. Her svarer omkring en tredjedel at de savnet deltakelse fra én eller flere aktører i tilskuddsordningen (tabell 7.4). Kontaktpersonene ble også bedt om å nevne hvilke aktører dette kunne være. Blant gjengangerne i svarene

finner vi frivillige organisasjoner og tydeligere involvering fra flere kommunale etater, som for eksempel kultur- og utdanningsetat. I tillegg nevnes også større involvering av representanter for personer med minoritetsbakgrunn.

Tabell 7.4 Andel kontaktpersoner som kan tenke seg én eller flere aktører som ikke er aktive, men som det ville være interessant å få med i tilskuddsordningen med tiltak. (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja	8	30
Nei	2	7
Usikker	17	63

Informantene i de kvalitative intervjuene ble også spurt om hvilke aktører og organisasjoner de synes det er vanskelig å få på banen, og hvem de ønsker seg mer kontakt med. Tiltaksutøvere ved kvalifiseringstiltak svarer ofte at de ønsker mer samarbeid med private næringsliv, da det er behov for flere som kan ta imot ungdom som ønsker praksis- og sommerjobb. Én kontaktperson oppgir at de der ønsker tettere samarbeid med handelsstanden og kjøpesentrene, da ungdom ofte trekker dit når de ikke er på skolen:

«Det hadde vært fint og fått til samarbeid med vaktene deres (kjøpesenterets). De kan gå bort til ungdommene og spørre: 'Hvorfor er du her? Hvorfor er ikke du på skolen, du ser ut som om du er i videregående skolealder.'» (kontaktperson)

Andre informanter oppgir at de kunne ønske seg bedre samarbeid med barnevernet, skolene og kommunens familiekontor. Flere påpeker at de ønsker mer samarbeid med kulturskolen, men at dette tilbudet ofte blir for dyrt. Borettslag var en annen aktør som en av de frivillige tiltaksutøverne uttrykker at hun ønsket mer samarbeid med. Dette for å bli bedre kjent med dem som bor i området, og for å få folk i nærmiljøet til å engasjere seg.

## Interkommunalt samarbeid

Jevnt over er det lite samarbeid om tiltak og tiltaksutvikling på tvers av kommunegrensene. I spørreundersøkelsen er det kun 4 av 25 kontaktpersoner som oppgir at de er helt enige i følgende påstand: «Det er nært samarbeid med andre kommuner.» Følgende sitat illustrer dette:

«Det er vanskelig med interkommunalt samarbeid, da kommunene ofte organiserer seg på ulike måter [...], og de økonomiske rammene er stramme.» (kontaktperson)

«Vi har mer enn nok med først å få på plass samarbeid *innad* i kommunen.» (kontaktperson)

Ulik organisering i andre kommuner samt stramme økonomiske rammer blir oppgitt som årsaker til lite interkommunalt samarbeid. En av (case)kommunene hadde forsøkt å få til et interkommunalt fattigdomstiltak i samarbeid med en nabokommune. Dette tiltaket hadde vært vanskelig å få til, og samarbeidsprosjektet hadde strandet før man kom ordentlig i gang – «det er vanskelig å få til den gode dialogen på tvers av kommunegrensene» (kontaktperson).

Blant kontaktpersonene i spørreundersøkelsen er det bare fire personer som vurderer det som svært viktig at kommunen har utviklet samarbeid med andre kommuner om konkrete tiltak (jf. tabell 10.1 i kapittel 10). Omkring halvparten vurderer dette som litt viktig, mens syv personer mener dette ikke er viktig.

Selv om det er lite samarbeid på tvers av kommunegrensene, finnes det imidlertid noe interkommunalt samarbeid mellom de største frivillige organisasjonene som er etablert flere steder i landet. Dette samarbeidet kan dreie seg om felles kurs og opplæring av frivillige og bruk av leirområder og andre fasiliteter for ferie- og fritidsaktiviteter. Lignende tiltak som drives i ulike kommuner i regi av de største frivillige organisasjonene, kan dra nytte av noen stordriftsfordeler og har ofte etablerte systemer for læring og deling av kunnskap og erfaringer.

## Brukermedvirkning og brukerperspektiv

Brukermedvirkning er et mye brukt begrep i kommunene, og det snakkes mye om viktigheten av brukermedvirkning i flere deler av det offentlige hjelpeapparatet – både som en verdi og en arbeidsform. Det er vanlig å snakke om brukermedvirkning på system- og individnivå. Med brukermedvirkning på individnivå menes «den innflytelsen bruker har i forhold til beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud der han selv er berørt» (NAV 2006:6). Brukermedvirkning på systemnivå kan forstås som samhandling mellom etater og organisasjoner som representerer brukere i arbeidet med planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak (Nuland mfl. 2009a, Hansen mfl. 2008). Man kan også stille spørsmål om hva som kvalifiserer som brukermedvirkning. Er det for eksempel tilstrekkelig å spørre brukere om hva de ønsker, eller fordrer brukermedvirkning også at svarene som gis, må etterfølges? At brukermedvirkning i stor

grad er viktig, er noe som har vært gjennomgående i den offentlige diskursen i flere år, men det er sjelden at det blir konkretisert hva som egentlig ligger i begrepet.

Fra casekommunene finner vi at det i tilskuddsordningen og kommunenes implementering av den i svært liten grad er utviklet systematisk brukervedvirkning. Brukervedvirkning og brukerinvolvering blir dermed tilfeldig og opp til hver kommune og hvert enkelt tiltak. Da informantene ble spurt om brukervedvirkning i tiltakene, var det umiddelbart brukervedvirkning på individnivå som ble trukket frem. Inntrykket fra de kvalitative intervjuene er at det var få formaliserte ordninger for brukervedvirkning fra de barna som deltok på tiltaket. I de fleste intervjuene blir det trukket frem at brukere av tiltak og målgruppens behov var definert gjennom fagpersoners erfaring fra arbeidet. Enkelte tiltak gjennomførte enkle kartlegginger av målgruppen og behov i forkant, samt at de gjennomførte såkalte evalueringsmøter, der ungdom som deltok på tiltaket, kunne komme med innspill til endringer og forbedringer av innholdet i tiltaket. Andre tiltaksutøvere forteller at barn er med på å bestemme hva slags mat som skal lages, og de kommer med ønsker om konkurranser, leker og andre aktiviteter. Dette blir det i stor grad tatt hensyn til når aktiviteter skal planlegges. Barn og unge er i svært liten grad involvert i utformingen av selve tiltaket. Sitatet under viser hvor vanskelig det kunne være for informantene å trekke barna med i planleggningen av aktivitetene i tiltaket:

«Det er vanskelig. For det første så bor de (barna) spredt i kommunen. Hvis de skal være med i planleggningen, blir det for mye arbeid. Det går nesten ikke. Så her er det sentrene som kommer med ferdige aktivitetsplaner. [...] I fjor så ville vi ha filmkveld med popcorn en kveld, og da er vi veldig klare for at de kan komme med forslag og sånne ting da. Men at de skal ha innvirkning på hva som skjer den uken, da blir det helt håpløst. Og det samme gjelder foreldrene – det blir bare rot.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Følgende sitater fra de kvalitative intervjuene illustrerer hvordan barn og unge blir spurt om hva de ønsker:

«For det er jo de som bruker tiltaket, som er med, og som skal være med å forme dette her (tiltaket). Vi tror vi vet så innmari mye om hva de vil ha, men så viser det seg kanskje at behovet ikke er der.» (kontaktperson)

«De unge vet akkurat hva de vil ha, og det skal være medvirkning. Og man er jo lydhør, for uten medvirkning, uten at de også føler at de eier tilbudet litt, så gidder de ikke å bruke tilbudet – så du er nødt til å tilpasse.» (kontaktperson)

Majoriteten av kommunenes kontaktpersoner oppgir – ikke overraskende – at det er svært viktig at brukerne har innflytelse på tiltak som utvikles.

I spørreundersøkelsen oppgir majoriteten av kontaktpersonene at det er svært viktig at brukerne har innflytelse på tiltak som utvikles. Omkring en tredjedel svarer at dette er litt viktig. En kontaktperson oppgir at han eller hun er usikker, eller at det er vanskelig å si. Kontaktpersonene ble også spurt om å ta stilling til denne påstanden: «I min kommune er det aktiv brukermedvirkning.» Det var opp til respondentene selv å definere brukermedvirkning. Her er det to kontaktpersoner som svarer at de er helt enige i denne påstanden, mens over halvparten svarer at de er delvis enige. Ni personer svarer til sammen at de verken er enige, uenige eller delvis uenige. Ingen oppgir at de er helt uenige.

Det er lite samarbeid og systematikk i kommunenes og tiltakenes arbeid med brukerorganisasjoner. Enkelte tiltak i regi av frivillige organisasjoner har noe samarbeid med Landsforeningen for barnevernsbarn – men dette er av sporadisk og tilfeldig karakter. Sitatene under illustrerer dette:

«Vi har ikke direkte samarbeid med noen av dem (brukerorganisasjoner), men vi vet om hverandre og kan bruke hverandre.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

«Vi kan ha samarbeid med en forening for psykisk helse – de kan ha seminar – og vi kan snakke. Men dette er ikke formalisert, bare hvis det er noe vi trenger.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på kommunenes organisering og arbeidsform samt samarbeidsrelasjoner internt og samarbeid med frivillige organisasjoner og med andre kommuner. Kommunene har valgt ulike arbeidsformer og måter å organisere arbeidet med tilskuddsordningen på. Den valgte organiseringen er i stor grad tilpasset lokale forhold, ønsker fra sentrale personer, lokal kultur og erfaring med prosjektarbeid. Felles er at arbeidet med tilskuddsordningen og tiltak overfor barn og unge berørt av fattigdomsproblematikk fordrer samarbeid og samhandling med flere ulike kommunale etater og ofte frivillige organisasjoner. Tiltak kan vise til lange lister over samarbeidspartnere involvert i dette arbeidet. Samarbeid på tvers av etater og organisasjoner oppfattes som positivt og ønskelig, men er ikke alltid like enkelt å få til i praksis. Samarbeidet kan bli personavhengig og skje sporadisk. Det er større grad av samarbeid med ulike kommunale aktører innad i kommunen enn med frivillige organisasjoner. Det er lite samarbeid på tvers av kommunegrenser og svært lite samarbeid med brukerorganisasjoner. Aktører fra privat næringsliv, kulturskolen, skolen, barnevern og familiekontor oppgis som parter det er ønskelig å skape tettere samarbeidsrelasjoner til.

Deling av sensitive personopplysninger kan bli en utfordring, spesielt når barnevernstjenesten er involvert, men de fleste informantene opplever at dette går greit, og at det er etablert gode samarbeidsrutiner for deling av sensitiv informasjon om enkeltbarn på tvers av organisasjoner og kommunale etater.

Det er i liten grad utviklet systemer for brukermedvirkning i det kommunale arbeidet med tilskuddsordningen, men fra flere tiltak oppgis det at barn og unge får ytre sine ønsker om aktiviteter og hva slags mat som skal lages, hvilke filmer de vil se, og så videre. Kontaktpersonene synes det er viktig at brukerne har innflytelse på tiltak som utvikles, og majoriteten er delvis enig i at det er aktiv brukermedvirkning i egen kommune.



## 8 Målgrupper og måloppnåelse

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til gode oppvekst- og levekår i større bysamfunn og utjevne levekårsforskjeller blant barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer (AID 2008). Det har vært viktig at kommunene har stått nokså fritt til å definere målsettinger og målgrupper ut fra de lokale utfordringene. I dette kapitlet ser vi på:

- Hvilke målgrupper har kommunene pekt ut?
- Hvilke målsettinger har kommunene satt seg?
- Hvilke strategier og metoder har man i tiltakene for å rekruttere deltakere?
- Er det noen målgrupper det er ekstra vanskelig å nå?
- Når tiltakene de mest utsatte barna og ungdommene?
- Har tilskuddsordningen bidratt til å øke kommunens kompetanse for å avhjelpe barnefattigdom?

### Hvem er målgruppe?

I henhold til veiledningen (vedlegg til Q-10/2009) kan tiltakene rettes mot barn, ungdom og familier berørt av fattigdom. Generelt for barne- og ungdomstiltakene i større bysamfunn trekkes også flere konkrete grupper frem. Barn og unge med innvandrerbakgrunn står overfor spesielle utfordringer, og arbeid og innsats som fremmer integrering, er høyt prioritert i tilskuddsordningen (Rundskriv Q-10/2009). Det skal arbeides for likeverd og like muligheter for jenter og gutter og deltakelse og likeverdige muligheter for barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Vi har tidligere i rapporten vist til at kommunene i stor grad forstår fattigdom blant barn og ungdom som sosial eksklusjon, og at innsatsen i stor grad er innrettet for å nå risikogrupper med tanke på sosial inkludering.

I dokumentstudien har vi sett på hvordan kommunene og de ulike tiltaksutøverne definerte målgruppe for tiltakene i 2009 (tabell 8.1). Vi har valgt å se på omfanget av tiltak som er tilpasset eksplisitte målgrupper. Det er få tiltak som er det, med unntak

av tiltak som har barn med innvandrerbakgrunn som målgruppe. Som tidligere vist er barn med ikke-vestlig opprinnelse en gruppe som både i forskningen og av informantene blir forstått som en gruppe med stor fattigdomsrisiko sammenlignet med andre barn. Barn med innvandrerbakgrunn er trukket frem i søknadene i 20 av de 29 kommunene som mottok i tilskudd i 2009, i til sammen 42 tiltak. Disse tiltakene er ikke nødvendigvis tiltak som kun retter seg mot barn med minoritetsbakgrunn, men er tiltak der det i søknaden konkret er lagt vekt på at barn med minoritetsbakgrunn er en del av målgruppen. Med tanke på at minoriteter er sterkt overrepresentert blant fattige barn (Nadim og Nilsen 2009), kan man stille spørsmål om hvorfor ikke enda flere tiltak er tilpasset denne gruppen som målgruppe. Samtidig vil det med en målsetting om sosial inkludering også være viktig å ha åpne tiltak som ikke er avgrenset til en spesifikk gruppe, slik at barn/unge med minoritetsbakgrunn kan være ønsket målgruppe i mange av de generelt rettede tiltakene. Tendensene vi finner i denne evalueringen, blir også understreket i evalueringen av to andre tilskuddsordningene rettet mot bekjempelse av barnefattigdom (Nuland mfl. 2009a).

Tabell 8.1 Målgruppe for tiltakene fordelt på kommuner og tiltak i 2009. Antall.

	Antall kommuner/ bydeler	Antall tiltak
Tiltak rettet kun mot jenter	4	6
Tiltak rettet kun mot gutter	2	2
Tiltak rettet kun mot familier	4	5
Tiltak der innvandrerbarn er eksplisitt nevnt som del av målgruppe	20	42
Tiltak der barn med nedsatt funksjonsevne er eksplisitt nevnt som del av målgruppe	4	5
<b>Totalt</b>	<b>29</b>	<b>164</b>

Det er særlig barn og unge i aldersgruppen 12–25 år som skal være målgruppe. I søknadsskjemaene til departementet skisserer tiltaksutøverne hvilken aldersgruppe som er målgruppe. Tabell 8.2 er basert på kommunenes søknader om tiltak. Flere kommuner oppgir at tiltakene har målgrupper der aldersspennet er stort, og at kategoriene hentet fra søknadsskjemaene ikke er gjensidig ekskluderende. Flere kommuner krysser av flere bokser for de samme tiltakene.

Tabell 8.2 Målgruppe for tiltakene fordelt på alder for kommuner og tiltak i 2009. Antall.

	Antall kommuner/bydeler	Antall tiltak
Målgruppe under 15 år	28	129
Målgruppe 16-18 år	26	99
Målgruppe 19-25 år	23	67
<b>Totalt</b>	<b>29</b>	<b>164</b>

Den største andelen tiltak retter seg mot målgruppen under 15 år. I søknadsskjemaene er det ingen kategorier som skiller mellom ulike tiltak for barn under 15 år. Denne kategorien er derfor stor og inneholder tiltak som retter seg primært mot barn i grunnskolen, barn/ungdom primært i ungdomsskolen eller hele sjiktet. Det gjør det ikke mulig å skille mellom tiltak rettet mot barn versus tiltak rettet mot ungdom.

Informantene sentralt i kommunen fremhever målgrupper som er i tråd med hva som betraktes som de mest utsatte gruppene for fattigdom i kommunen (jf. kapittel 4). Som tidligere nevnt er det få kommuner som har gjennomført kartlegginger i arbeidet med å definere målgruppe, eller som har gjennomført kartlegging av målgruppen. Men det er flere informanter som viser til Fafo sin undersøkelse om omfanget av barnefattigdom i norske kommuner (Nadim og Nielsen 2009) eller andre kommunale levekårsundersøkelser som viktig bakgrunnsinformasjon. De viktigste gruppene som utgjør målgrupper, var barn i innvandrerfamilier, drop-out-elever fra skole, og noen peker på at deres tiltak kun retter seg mot gutter eller kun mot jenter.

Det er et nokså gjennomgående funn fra intervjuene at det i størst grad er ungdom som ses på som den primære målgruppen. At ungdom i større grad enn barn oppfattes som målgruppe, kan skyldes at problemer blir mer synlige i ungdomstiden. Det er også mulig at flere av kommunene har lang erfaring med å jobbe mot ungdom gjennom ungdomstiltak, og derfor heller forstår ungdom enn barn som målgruppe. Det er i all hovedsak i forbindelse med ferie- og fritidstiltak at barn eller familier er målgruppen.

Samtidig er barn og ungdom flytende kategorier. Stort sett defineres barn som barn på barneskole og ungdom som dem på ungdomsskole og eldre. Det er noen kommuner som er mer konkrete når det gjelder alder på målgruppen for tiltak enn andre, og det er gjerne de kommunene som har knyttet satsingen nært opp mot SLT-arbeidet (arbeidet med Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak), der målgruppene i stor grad er identiske med dem som SLT har rettet seg mot. SLT er en modell for samordning av arbeidsinnsats og tiltak, ikke et eget aktivitetsprogram. Ungdomsperspektivet er dominerende, og det er gjerne overgangsfaser som betraktes som viktige faser å jobbe med. Sitatet under gjenspeiler hvordan kommunene tenker rundt målgrupper:

«Det en gjorde, var å ta utgangspunkt i levekårsundersøkelsene og så litt på det og har hatt en del fokus på overgangsproblematikken på generell basis. Overgang fra barnehage til skole, fra barneskole til ungdomsskole. Der krisene ligger, nå har vi hatt fokus på det. Og med bakgrunn i det har man tenkt på hvordan kan en sikre de overgangene, man ser det er kritiske faser. Det har vært en bakenforliggende sak, i tillegg til at en har hatt holdningsskapende arbeid. I SLT-systemet har vi jobbet tosidig med å trygge på generell basis de overgangene, men i de overgangene prøver en å bygge opp systemer som skal fange opp de som trenger ekstra oppmerksomhet, for å sikre dem. Og ut fra de tankene har man tenkt et dobbeltløp, at man må jobbe generelt med å skape psykososiale miljøer, tradisjonell SLT-tenkning, med

noen breddetiltak der man mener man har funnet noen grep. Og så må vi inn og finne de indikerte gruppene. Og de gruppene mener vi det er noen oppdagere på, og hvis vi har oppdagerne, så må vi finne systemer. Hvis vi ser dem, så trenger vi ikke å bruke mer tid på å se, da må vi heller se: Hva gjør vi? Så tenkningen har vel i større grad vært sakte, men sikker systematisk oppbygging, med utgangspunkt i overgangen til ungdomsskolen og med de tankene i hodet, den dobbeltheten, vi tenker bredde, psykososialt miljø, fritid, alt det med mestring på generell basis. Så har en del tiltak, og så har en mer sånn type som går på de indikerte gruppene, der en er tydelig. [...] Men i alt arbeid er det breddetiltakene vi får oppmerksomhet på, for det er de folk snakker om. Så det har på en måte vært en tydelig føring, og så har en hatt en visjon i dette som heter at ungdom i kommunen velger en positiv livsstil, og med det har en ønsket å si at en ikke ser på ungdommen som en passiv forebyggende masse.» (kontaktperson)

Tiltaksutøverne vi har intervjuet, har i større grad enn kontaktpersonene i kommunen hatt konkrete målgrupper for tiltakene. Det er forskjellige tanker og strategier knyttet til hvordan man skal nå målgruppen. Disse varierer fra å ha svært åpne tiltak der man gjennom å favne bredt også skal nå frem til de mest utsatte, til svært målrettede tiltak med konkrete målgrupper: for eksempel barn i familier der en i familien sitter i fengsel, gutter som har falt ut av videregående skole, eller barn i nyankomne flyktningfamilier.

«At man har tilbud til alle, lavterskel i forhold til økonomi. Der tenker jeg at der er prosjektet vi har, bra, for det krever ikke noe av hver enkelt. Uavhengig om at, økonomi er en ting, funksjonsnivå eller språk, vi holder på med et universelt prosjekt. Så det vil også funke for de som har litt dårlig med penger. Vi merker det, jeg jobber veldig praktisk, i det daglige merker man det mest der. Hvis vi skal reise på en tur, så vet jeg at noen ikke har penger til å ha lommepenger. Prøve å fikse det da, så ikke noen har tusen kroner og noen ... For vi har alle de gruppene.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

Flertallet av tiltaksutøverne sier at de har ungdom som målgruppe, mens et mindretall har barn som målgruppe. Det er kun et fåtall av de tiltaksutøverne vi har intervjuet, som peker på familier som målgruppe. Flere tiltak har i sin definisjon av målgruppe ingen tydelig avgrensning mellom barn og ungdom og retter seg mot begge.

Det er også noen tiltak vi har intervjuet representanter fra, som retter seg kun mot jenter eller gutter, og tiltak som rettes konkret mot innvandrerbarn. I og med at sosial integrering er et viktig mål i mange av tiltakene, er tiltakene rettet mot innvandrerbarn ofte tiltak som også er ment å virke integrerende i samfunnet. Kommunene har derfor i stor grad utviklet tiltak mot innvandrerbarn som ikke kun er rettet mot innvandrere, men som også inkluderer barn og ungdom generelt.

«Den somaliske gruppen er en gruppe som det er vanskelig å jobbe med mange innenfor den gruppen. Hvor foreldrene er lite integrert, hvor barna er lite integrert, en gruppe som sliter ganske mye på mange områder.» (kontaktperson)

Hvordan informantene tenker rundt målgruppe, er viktig å se i sammenheng med hvordan fattigdom forstås. Tidligere i rapporten (kapittel 4) har vi vist at det er en utbredt oppfatning at fattigdom forstås både som et økonomisk og som et sosialt problem. Hovedinntrykket fra casekommunene er at det tilstrebes en blanding av målrettede og åpne tiltak. Tiltak mot barnefattigdom er naturligvis ment å bedre situasjonen til en bestemt gruppe barn og ungdom. Ressurskrevende tiltak som for eksempel omfatter en grad av individuell oppfølging, blir det naturlig å målrette mot dem som har mest behov for det. Samtidig ønsker man at tiltakene skal bidra til sosial inkludering gjennom aktive og «normale» opplevelser, og da er det tjenlig med åpne tiltak. Oppfatningen blant informantene er dermed her i tråd med oppfatningen i forskningsfeltet om at det sammensatte problemområdet barnefattigdom krever en helhetlig tenkning og en kombinasjon av selektive og åpne tiltak (f.eks. Backe-Hansen 2004, Nuland mfl. 2009a).

### **Rekruttering av deltakere til tiltak**

Rekruttering til tiltakene kan foregå på ulike måter og avhenger av tiltakets karakter og målgruppe. Vi har allerede nevnt at det ofte er et samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner om rekruttering av deltakere til tiltak. En viktig aktør i rekrutteringsarbeidet både når det gjelder ferie- og fritidstiltak og arbeidskvalifiseringstiltak, er skolen. På skolen blir barna og ungdommene møtt hver dag, og skolen er i så måte en arena der utsatte barn og ungdommer lettere kan nås. Samtidig er skolen en arena som i liten grad er assosiert med stigmatisering til forskjell fra barnevernstjenesten og sosialkontoret. Tiltakene vi har intervjuet representanter fra, bruker i stor grad fagpersoner som jobber nær brukerne, som rekrutteringskanal. Sosiallærere, miljøterapeuter og ulike ansatte i koordinatorroller kan ha et særskilt ansvar for å fange opp barn på skolene som har behov for ekstra oppfølging. Utekontakten er en annen aktør som ofte er nevnt som en god kanal for å finne frem til ungdom til ulike tiltak. Enkelte tiltaksutøvere går selv rundt på skolene og informerer om tiltaket, eller så samarbeider de med skolene, for eksempel for å komme i kontakt med elever som har falt ut av skolen. I de mer målrettede tiltakene rekrutteres ofte brukere direkte fra barnevernstjenesten. Flere av tiltaksutøverne sier at de er skeptiske til målrettede tiltak fordi de kan virke stigmatiserende i kraft av seg selv. Nesten alle tiltaksutøvere vi intervjuet, sier at de er bevisste på å unngå stigmatisering.

«Vi skal ikke stable alle fattige barn i en krok og si at vi skal gi dem noe spesielt. Da bidrar man til å stigmatisere, man setter merkelapp på dem.» (kontaktperson)

Flere av informantene understreker viktigheten av å markedsføre seg overfor målgruppen, slik at de vet at tilbudet eksisterer. Markedsføring blir omtalt som et tidkrevende arbeid som det må jobbes med hele tiden:

«For det er nok av ungdom som har behov for hjelp der ute, men det handler om hvordan man skal få tak i dem, og hvem som skal informere oss (i tiltaket) om dem.»  
(tiltaksutøver kommunalt tiltak)

Det er også en tendens til at man i større tiltak, både i kommunal og frivillig regi, bruker de mer åpne «lavterskeltilbudene» sine til å sluse inn barn og unge i målgruppen. Derfra kan de kanalisere dem inn i mer målrettede tiltak. Et eksempel på dette er et etter-skole-tilbud, der barn kan komme og gjøre lekser, spille spill, bruke PC-er og spise noen brødsiver. På et slikt åpent tiltak kan de ansatte observere og identifisere de barna som har behov for litt ekstra i tillegg.

### **Tiltakenes treffsikkerhet mot målgruppen**

I og med at mange av tiltakene er innrettet for å favne bredt, kan det være vanskelig for kommunene å vite om de treffer de barna og ungdommene som kanskje trenger det aller mest. Informantene vi har intervjuet, sier også at det kan være vanskelig å ha kunnskap om man treffer dem som er mest utsatte. Flere er skeptiske til om tiltakene er målrettede nok til at man sikrer at de treffer dem som virkelig har behov. Samtidig er det flere som opplever at tiltakene har sprengt kapasitet eller får langt flere deltakere enn planlagt, noe som underbygger at det på den ene siden er behov for tiltakene, og at de på den andre siden treffer noen lokale behov. Sitatene under viser noen av svarene vi fikk da vi spurte informantene om de når de mest utsatte barna og ungdommene:

«Det er umulig å vite. Selvfølgelig er det masse unger på en skole som har foreldre som er så lite bevisst sine egne problem og behov at de ikke tar imot noe som helst slags hjelp. [...] Vi når i hvert fall unger som virkelig trenger oss, hvis det på en merkelig skala som ikke jeg vet noe om, skulle finnes noen som trengte oss mer, det kan godt hende. « (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

«Om vi når de mest utsatte gruppene, er vanskelig å si. Og hvor mange må du nå for at du kan si at du har oppnådd noe? Vi har håp om å få til enda mer for barn med nedsatt funksjonsevne, få dem mer inn i systemet. Det har vært et veldig viktig punkt for oss fra starten at vi prøver å ikke lage stigmatiserende grupper. Vi har prøvd å etablere noe som er trygt og bra som alle ..., som er noe positivt. Og når det miljøet er sikkert og trygt og god stemning, så begynte vi å plukke inn enkeltbarn og unge inn i det prosjektet. I stedet for å ta de som sliter mest, og samle dem, for det fungerer dårlig.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

«Til de som har klare intensjoner, men kanskje ikke noen arenaer, løselige samarbeidsgreier eller enkeltstående organisasjoner som ikke er en etablert arena, da blir man usikker, hvordan skal man nå disse? Da er vi avhengig av å ha noen å samarbeide med som kan kanalisere brukere inn, og som kan understøtte virksomheten. Hvis ting er uavklart, hvordan når vi målgruppen da? Så de som har faste arenaer som møter målgrupper i sin ordinære virksomhet, men vil ha midler til ytterligere tiltaksutvikling, da er jeg rimelig trygg på å nå målgruppen deres.» (kontaktperson)

Til tross for at informantene er usikre på om de når de mest utsatte i målgruppen, er vårt hovedinntrykk at de har tro på at tiltakene treffer lokale behov og har positiv effekt.

## Barn og ungdommer som er vanskelige å nå

Selv om man kan være bevisst på hvilke barn, ungdommer og familier som er mest utsatte i kommunen, er det ikke sikkert at målgruppen er lett å nå med tiltak. I intervjuene har vi spurt informantene om det er noen grupper de opplever at det er vanskelig å nå. Flertallet av informantene opplever at det er barn og ungdom fra innvandremiljøer som det er vanskeligst å nå frem til. Det forklares med at innvandremiljøene kan oppleves som lukkede, og at de i flere kommuner mangler kunnskap for å utvikle tiltak som også treffer gruppene kulturelt. Sett i sammenheng med at innvandrerbarn gjerne trekkes frem som en gruppe som i størst grad opplever fattighetsrisiko, er det interessant at dette også er en gruppe informantene ser på som vanskelig å nå. Det viser at selv om man har kunnskap om hvor utfordringene ligger, vil det ikke nødvendigvis bety at gruppen er lett å nå med tiltak. Noen informanter sier at innvandrerfamilier i større grad enn andre er skeptiske til kommunale fritidstiltak. Særlig det å nå innvandrerjenter virker å fremstå som en utfordring.

«Er nok sikkert en vanskelig gruppe, i hvert fall i gruppetiltakene så må en ha i bakhodet at dette kanskje er en gruppe som er vanskelig å nå. På grunn av samme karakteristikk som gjør at det er en gruppe som er viktig å nå, så er det også en gruppe som er vanskelig å nå.» (kontaktperson)

Andre utfordringer knyttet til å nå dem som er mest utsatte, kan ha mer å gjøre med systemnivå i kommunene. Fra flere av kvalifiseringstiltakene blir det sagt at det kan være utfordrende å få til et godt samarbeid med skolene når det gjelder drop-out-elever fordi skolegrenser ikke alltid overlapper med kommune- eller bydelsgrenser. Det gjør samarbeidet mer komplisert og gjelder særlig i de største byene. Denne utfordringen er kanskje større for kommunale tiltak som i høyere grad enn frivillige organisasjoner definerer målgruppen for tiltak geografisk. Kvalifiseringstiltakene drevet av frivillige

organisasjoner som vi har intervjuet representanter fra, har i mindre grad operert med geografiske avgrensninger for målgruppen, men heller plukket ut skoler med mye frafall og inngått nærmere samarbeid med disse.

## Målsettinger for tiltakene

Alle tiltak som mottar støtte, har i søknadsbrevet definert målsettinger for tiltaket. Det er allikevel varierende hvor konkret man har definert målsettingen for tiltaket, og i hvilken grad man har definert den slik at det er mulig å måle om man når det man har satt seg som mål. Noen målsettinger er nært knyttet til definisjonen av målgruppen. Det kan for eksempel være: målsettinger om at man skal utvikle et sommerferietilbud for barn som ikke har mulighet til å dra på ferie med egen familie, eller at man skal opprette et leksehjelpstilbud for all ungdom i kommunen som har behov for det. Målsettingene er i slike tilfeller definert slik at de møtes idet man gjennomfører tiltaket. Et fellestrekk fant vi ved alle målsettingene, og det er at tiltakene på ulike vis skal jobbe forbyggende for å hindre sosial eksklusjon.

Noen av målsettingene som nevnes, er:

- Bygge oppvekstmiljøer som kan inkludere alle barn
- Etablere et sosialt tilbud og samtalested for utsatte barn og ungdommer
- Gi et tilbud som tilbyr aktiviteter, ferietilbud og opplæring
- Gi ferietilbud og fritidsaktiviteter som bidrar til sosial kompetanse
- Gi aktivitetstilbud til utsatt ungdom som skaper trygghet i nærmiljøet
- Bidra til bedre informasjon om kultur- og idrettstilbud i kommunen og bidra med aktivitetsstøtte til utsatte barn og ungdommer
- Opprette inkluderende sommeraktiviteter
- Fremskaffe jobb og praksis til ungdom for å sikre arbeidskvalifisering
- Leksehjelp for å hindre at elever faller ut av skolen
- Lage alternativ skole som gir både leksehjelp og aktivitet utenom skoletid
- Ansette utsatte ungdommer i sommerjobb som kombinerer jobb- og sommerferieopplevelser
- Kombinere praksisarbeid for yrkesfagelever som bidrar til å gjennomføre aktivitetstilbud som skaper opplevelser for utsatte barn og ungdommer



- Bidra til at ungdom kan tjene egne penger og bygge selvtillit gjennom sommerjobb
- Bidra til språkopplæring og sosial mestring gjennom arbeidstrening
- Bidra til yrkesliv ved å tilby alternativ skole

I intervjuene med kontaktpersonene blir ofte mer overordnede målsettinger for tiltakene i kommunen nevnt. Målsettingene blir knyttet til utfordringer i kommunen, og man ønsker at tiltakene skal bidra til for eksempel å utjevne levekårsforskjeller, utarbeide tilbud til barn som står på utsiden, eller bygge gode oppvekstmiljøer. Tiltaksutøverne er også opptatt av at tiltakene skal bidra til å nå de overordnede målene, men tiltakene er i liten grad utviklet for å måle om lokale målsettinger oppnås.

## Bevissthet og økt kompetanse

Kommunenes kompetanse er viktig i arbeidet med å avhjelpe fattigdom. Et viktig mål i en tilskuddsordning som denne vil derfor være at kommunene skal få en bedre faglig kompetanse om hvilke tiltak som kan bidra til å avhjelpe fattigdom blant barn og unge. Kontaktpersonene oppgir også at tilskuddsordningen har bidratt til slik kompetanseheving (tabell 8.3). Nærmere tre av fire mener at dette i svært eller ganske stor grad er tilfellet i deres kommune. En av fem mener tilskuddet i svært eller ganske liten grad har bidratt til en slik effekt, og kun to tiltaksrepresentanter oppgir at de er usikre på om tilskuddsordningen har hatt slik effekt.

Her kan vi naturligvis stå overfor taktiske svar, men på den annen side virker den positive bedømmelsen forståelig. I og med at kommunene har startet opp ett eller flere tiltak, synes det rimelig at de i dette arbeidet har fått utviklet bedre kompetanse om og forståelse for de tiltak som kan bidra til å avhjelpe fattigdom blant barn og unge.

Tabell 8.3 Andel som mener at tilskuddsordningen har bidratt til å øke kommunens kompetanse for å avhjelpe barnefattigdom. (N = 26).

	Antall	Prosent
I svært stor grad	5	19
I ganske stor grad	14	54
I ganske liten grad	3	12
I svært liten grad	2	8
Usikker / vanskelig å si	2	8

Kontaktpersonene ble også spurt om hva de mener er det viktigste de har oppnådd med tiltakene (se tabell 8.4). Her peker kontaktpersonene særlig på at de har fått utviklet nye metoder for å avhjelpe fattigdom blant barn og unge, og at tiltakene har ført til en mer helhetlig innsats mot fattigdom. I tillegg oppgir godt over halvparten at de har fått økt kunnskap om fattigdom blant barn og unge og økt kunnskap om målgruppene.

Tabell 8.4 Fordeling av hva kontaktpersonene oppgir som det viktigste de har oppnådd med tiltakene. (Flere svar mulig.) (N = 27).

	Antall	Prosent
Avdekket nye problemer i målgruppen(e)	8	30
Avdekket nye problemer med hensyn til å nå målgruppen(e)	8	30
Økt kunnskap om fattigdom blant barn og unge	17	63
Økt kunnskap om målgruppen	16	59
Utviklet nye metoder for å avhjelpe fattigdom blant barn og unge	21	78
Positive tilbakemeldinger fra målgruppene	16	59
Bidratt til en mer helhetlig innsats mot fattigdom	20	74
Annet	7	26

Selv om det ikke direkte dreier seg om kommunenes kompetanse, inkluderte vi også et svaralternativ der kontaktpersonene kunne rapportere om positive tilbakemeldinger fra målgruppene i de iverksatte tiltakene. Noe over halvparten oppgir at de har fått slike tilbakemeldinger fra brukere av tiltakene. Positive tilbakemeldinger vil være viktige bidrag til kommunenes kompetanse om hvilke tiltak som gir positive opplevelser for brukerne i målgruppene.

## Måloppnåelse

Det knyttes noen utfordringer til diskusjon og vurdering av måloppnåelse. Det er mulig å tenke seg to nivåer for måloppnåelse. For det første kan vi se på hvor god effekten av det enkelte tiltak oppfyller målet. Men i denne tilskuddsordningen er det vanskelig å måle effekt av mange av de tiltakene som inngår i ordningen. Mål på barnefattigdom og utviklingen av omfang av barnefattigdom er ikke i seg selv et godt mål på om tiltakene fungerer, fordi barnefattigdom er et komplekst problem der mange ting i samfunnet vil virke inn. For det andre kan vi se på hvor godt den totale verdien og effekten av tilskuddsordningen virker som ledd i bekjempelsen av (effektene av) barnefattigdom.. Men å bidra til å bedre oppvekst og levekår er en ambisiøs målsetting, og følgelig er det en nokså vanskelig målsetting å vurdere om man klarer å nå dette målet. Inkluderende tiltak kan bidra positivt for et helt lokalmiljø ved at det utvikles åpne og inkluderende

møteplasser for alle. Slik sett har noen av tiltakene potensial til å få til en synergieffekt av betydning for et område av kommunen. Tidligere i kapitlet har vi vist at tiltak har hatt målsettinger om å være åpne og universelle, med et ønske om å bidra til et godt og inkluderende lokalmiljø for alle. På samme måte som i en tidligere evaluering av to lignende tilskuddsordninger (Nuland mfl. 2009a) forutsetter vi at man her mener at tiltakene bidrar til at levekårsulemper ikke skal være til hinder for deltakelse, slik at barn og unge fra fattige familier får anledning til å delta hvis de selv ønsker det. I tillegg vil det være en implisitt forutsetning for organiseringen av satsingen at tiltaksutøverne i kommunene og bydelene er best egnet til å identifisere hvilke målgrupper som har størst levekårsulemper lokalt (Nuland mfl. 2009a). Det vil også gjelde kommunens politikere når de politisk skal vedta prioriteringer av tiltak i søknadsprosessen. Vi har allerede vist at tiltaksutøvere i ulik grad og med ulikt presisjonsnivå har identifisert målgrupper for sine tiltak. Kapittel 4 viste at forståelsen av hvilke grupper som er mest utsatte for fattigdom, samlet stemmer godt overens med annen kunnskap om risikogrupper for barnefattigdom. Samtidig viser også våre funn at det for få tiltak og i få kommuner er gjennomført kartleggingsundersøkelser for å få oversikt over målgruppene for tiltak (tabell 4.2). På samme måte som for andre barnefattigdomsordninger kan vi på et generelt nivå derfor si at satsingen har bidratt til å *skape anledninger til* at utvalgte grupper med barn og unge i områder med store levekårsulemper har kunnet delta på lik linje med andre, og bidratt til at ungdom som står i fare for å falle ut av skolen eller står utenfor jobb og utdanning, har fått muligheter til alternativ skole eller andre kvalifiseringstiltak. Men som vi allerede har vist til i dette kapitlet, er det også flere informanter som er skeptiske til om tiltakene er målrettede nok til at man sikrer at de treffer dem som virkelig har behov. Vårt inntrykk er at tiltakene når barn og ungdom som har behov, og at tiltaksutøverne har tro på at tiltakene har effekt, men at det ikke er mulig å si med sikkerhet om man når dem som trenger det mest.

Å gi anledning til deltakelse på viktige sosiale arenaer, bidra med kvalifiseringstiltak, mestring og sosial deltakelse på alternative arenaer kan også forstås som en måte å motvirke marginalisering og sosial isolasjon på. Samtidig er marginalisering og sosial isolasjon mer enn manglende deltakelse på sosiale arenaer (Nuland mfl. 2009a). Barn og unge kan være sosialt isolert uten å være fattige, og de kan være fattige uten å være sosialt isolert. For eksempel kan sosial isolasjon primært skyldes mangel på penger til å betale kostnadene ved deltakelse, men også at foreldrene for eksempel har rusproblemer eller store psykiske vansker som gjør deltakelse vanskelig på grunn av de sosiale følgene av foreldrenes problemer. Det er også mulig å tenke seg at barn fra økonomisk ressurssterke familier kan oppleve sosial isolasjon, og at deres behov ikke blir ivaretatt, for eksempel på grunn av foreldrenes mangel på tilstedeværelse eller kulturelle barrierer. Sosial isolasjon kan også skyldes at barn eller foresatte har nedsatt funksjonsevne, og at barna derfor ikke har muligheter for å delta selv om familien har råd til det, eller at barn og unge selv mangler sosiale ferdigheter som igjen gjør det vanskelig å etablere

og opprettholde vennskap. Hvis familien da har dårlig økonomi i tillegg, kan vanskene forsterkes.

Fra intervjuene sitter vi igjen med et inntrykk av at både kommunene selv, gjennom kontaktperson, og tiltaksutøverne er svært fornøyde med det arbeidet som gjøres. Tilskuddsordningen har skapt mer kunnskap og engasjement, og informantene rapporterer at arbeidet fører til en bedring av situasjonen til de utsatte barna og ungdommene de når. Samtidig trekker noen informanter frem at de ofte kommer så sent på banen at det ikke er realistisk med for høye ambisjoner, men at arbeidet kan virke lindrende og ha positiv effekt her og nå. Flertallet fremhever at det viktigste er at innsatsen over tid må konsentreres om tidlig intervensjon og ha et forebyggende perspektiv. Et gjennomgående funn fra intervjuene er at tiltakene gir kommunene større mulighet for å jobbe forebyggende, og at det er nettopp her man prøver å innrette tiltakene. Det samme finner vi i spørreundersøkelsen der ni av ti kontaktpersoner svarer at å være tidlig inne med forebyggende tiltak er svært viktig.

## Oppsummering

Dette kapitlet har omhandlet målgrupper og måloppnåelse for tilskuddsordningen. Hovedandelen av tiltakene retter seg mot målgruppen under 15 år. Vårt inntrykk fra casekommunene er at tiltakene i større grad retter seg mot ungdom enn mot barn.

Det er få tiltak som er rettet konkret mot én målgruppe, men det finnes noen få tiltak som kun retter seg mot gutter eller kun retter seg mot jenter. En fjerdedel av tiltakene (i 2009) har gjort tydelig at barn med etnisk minoritetsbakgrunn er del av målgruppen. Barn med funksjonsnedsettelse er i liten grad eksplisitt nevnt som målgruppe.

Tiltak er i hovedsak tenkt som inkluderende tiltak, og de fleste ønsker å nå målgruppen gjennom brede tiltak som ikke virker stigmatiserende.

Intervjuene viser at flere er usikre på om de når de barna og ungdommene som er mest utsatte. Dette til tross er de fleste vi har snakket med, opptatt av at tiltakene gjør en positiv forskjell for deltakerne.

Barn med etnisk minoritetsbakgrunn, særlig jenter, trekkes frem som en vanskelig gruppe å nå med tiltak.

Kommunene oppgir at tilskuddsmidlene har ført til økt oppmerksomhet og kunnskap om barnefattigdom, noe som igjen har ført til utvikling av nye metoder for å avhjelpe fattigdom blant barn og unge.

Tiltakene har i liten grad definert kriterier for måloppnåelse. Det er også vanskelig å måle effekt av mange av de tiltakene som inngår i ordningen. Kommunene selv synes de når sine egne mål. Vårt inntrykk er at tiltakene når barn og ungdom som har behov, og at tiltaksutøverne har tro på at tiltakene har effekt, men at det ikke er mulig å si med sikkerhet om man når dem som trenger det mest.

## 9 Forankring og videreføring av tiltak

Kommunenes planer om videreføring av igangsatte tiltak kan gi en indirekte tilbakemelding om hvorvidt kommunene opplever at tiltakene har livets rett. Samtidig er det en forutsetning for vellykket implementering at anbefalte tiltak er forankret og har legitimitet i den organisasjonen som skal iverksette dem. Et viktig overordnet mål i tilskuddsordningen har vært å bidra til en mer helhetlig og samordnet innsats for barn, unge og familier som opplever fattigdom i tilskuddskommunene. For å nå dette målet er det relevant å se på forankring av arbeidet i kommunene og tanker om videreføring av tiltakene. I dette kapitlet spør vi:

- Har kommunene og tiltaksutøverne planlagt videreføring av arbeidet?
- Hvordan er tiltakene forankret i kommunene?

### Videreføring og fornyelse

En fare med tiltak som iverksettes og finansieres gjennom tilskuddsordninger, vil være at de ikke videreføres når tilskuddet opphører. Videreføring vil blant annet kreve at kommunene har planer for videreføring, og at tiltakene sikres et langsiktig finansieringsgrunnlag. Det er likevel viktig å understreke at dersom et tiltak ikke videreføres, er ikke dette nødvendigvis knyttet til manglende planer eller finansiering for videreføring. Tiltak kan for eksempel avsluttes fordi målet med tiltaket ble nådd, eller fordi behovet for tiltaket ikke lenger er til stede.

I tilskuddsordningen ligger det ikke inne noen begrensning i antall år et tiltak kan motta støtte (slik det gjør i ungdomstiltakene der det ligger en begrensning på tre år). Tilskudd blir tildelt for ett år av gangen. Det viser seg at det var en utbredt misforståelse blant informantene knyttet til begrensninger for tildeling, og flere informanter trodde at det ikke var mulig å motta støtte til samme tiltaket i mer enn tre år.

«Men klart for oss i ledelsen er det en økende uro, selv om vi føler at fattigdoms-satsingen er litt annerledes, så er det noen som har definert at en prosjektperiode skal ikke vare lenger enn to, tre år. Det som ligger til grunn for mange av tilskuddsordningene. Klart at når vi har eksistert så lenge og vi har fått så mye penger, og

de har gitt oss en fantastisk mulighet, så blir vi jo litt urolige for den biten. Det gjelder alt vi gjør, vi er nødt til å tenke langsiktighet, og vi trenger som regel alltid hjelp i en startfase. Men det utfordrer oss som organisasjon å tenke videre føring med annen finansiering. [...] Men i dette landskapet er det en utfordring i den uforutsigbarheten det ligger i at du må søke om midler for hvert år.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Flere av informantene sier at de tenker strategisk og omformulerer tiltakene i søknaden når de har fått støtte i flere år, slik at de skal ha større mulighet for å få fornyet støtte.

«Vi har fått tilskudd i fire år, og vi burde ha snakket med kommunen om å drifte det videre. For jeg har forstått at det er ikke BLD som skal drive tiltak i en by i kanskje tyve år, noe som kommunen kunne gjort selv. Så det vi har gjort for 2010, er at vi har omformulert det litt.» (tiltaksutøver frivillig organisasjon)

Vi ser det også som et positivt funn fordi det viser at tiltaksutøvere tenker kreativt rundt nye søknader hvert år, drar lærdom av erfaringene i tiltaket og endrer noe av innretningen. At tiltakene omformuleres noe, vitner om at tiltakene er utviklingsarbeid, og innretning må vurderes i tråd med økt kunnskap om fattigdom blant barn og unge i kommunen, økt kunnskap om målgruppen og erfaring fra metoder som er prøvd ut i tiltaksarbeidet.

På bakgrunn av dokumentanalysen for søknadene i 2009<sup>13</sup> ble det ført oversikt over hvorvidt tiltakene som mottok støtte, var videreførte tiltak fra året før, eller om det var nye tiltak. Denne gjennomgangen viste at det i stor grad var videreføring av tiltak. Av de til sammen 164 tiltakene som fikk innvilget støtte i 2009, var det 122 som var videreført fra 2008 (eller lenger tilbake). Det vil si at 42 tiltak i 2009 var nye av året. Dette kan tolkes som en indikasjon på at kommunene opplever at tiltakene har livets rett, og at de har tro på at tiltakene som har mottatt støtte, gir positive resultater. Det kan også ha en sammenheng med at man ofte bygger opp tiltak på det man allerede er flink til, og at man ønsker å bygge videre på det.

Tabell 9.1 Andel av kontaktpersonene som oppgir at kommunene har konkrete planer for videreføring av tiltakene dersom tilskudd til tiltaket via tilskuddsordningen opphører. (N = 26).

	Antall	Prosent
Ja, for alle tiltakene	1	4
Ja, for noen av tiltakene	18	69
Nei, det finnes ingen konkrete planer for videreføring av tiltakene	7	27

<sup>13</sup> Dette var ikke mulig å gjennomføre for 2007 på grunn av at det var få som brukte søknadsskjemaer der dette ble oppgitt.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål for å belyse i hvilken grad tilskuddskommunene har konkrete planer for videreføring av tiltakene dersom tilskudd fra tilskuddsordningen opphører (tabell 9.1). Bare én kontaktperson oppgir at de har konkrete planer for videreføring for alle tiltakene, mens omkring to tredjedeler oppgir at de har planer for videreføring for noen av tiltakene. Som nevnt kan det være ulike grunner til at tiltak ikke videreføres. Det er likevel vanskelig å se gode grunner for at i overkant av hver fjerde kontaktperson oppgir at det ikke finnes noen konkrete planer for videreføring av noen tiltak. Dette kan muligens være et uttrykk for at videreføring av tiltakene ikke er med i kommunenes planer når tiltakene iverksettes.

Selv om de fleste av informantene vi snakket med, sier at det er aktuelt å videreføre tiltakene, er tilskudd fra BLD en forutsetning for at tiltakene kan videreføres. Det er særlig de frivillige organisasjonene som har vanskeligheter med å videreføre tiltaket dersom tilskudd skulle opphøre. Flere informanter sier at de ikke har mulighet for å finansiere tiltaket videre på egne midler, og at det er utfordringer knyttet til å få kommunen til ta over finansieringen. En forskjell som ofte kommer frem i intervjuene mellom tiltak i kommunal og frivillig regi, er at tiltakene driftet av frivillige organisasjoner ofte bruker tilskudd som lønnsmidler og er sårbare for kutt i tilskudd. Kommunale tiltak har i større grad dekket lønnsmidler i egne budsjetter og bruker tilskudd til å toppe eksisterende drift/tiltak med noe ekstra eller for å være mer målrettede. De er i så måte mindre utsatte om tilskuddet skulle opphøre. De tiltaksutøverne i frivillig sektor som har formalisert samarbeid med kommunale etater, virker i større grad å være sikret fremtidig drift enn tiltak driftet av en frivillig organisasjon som opererer selvstendig på utsiden av kommunens organisasjon.

Økonomiske ressurser vil være en viktig forutsetning for at tiltak skal kunne videreføres. Det gjenspeiles også i at tre av fire kontaktpersoner oppgir stram kommuneøkonomi som viktigste grunn til at et tiltak ikke videreføres (tabell 9.2).

Tabell 9.2 Viktigste grunner til at et tiltak ikke blir videreført. (N = 24).

	Antall	Prosent
Stram kommuneøkonomi	17	71
Dårlig/liten oppslutning om tiltaket	1	4
Målene for tiltaket ble innfridd	2	8
Vanskelig å nå målgruppen	-	-
Behovet for tiltaket endret seg	4	17
Annet	8	33

Også i de kvalitative intervjuene finner vi at stram kommuneøkonomi er en utfordring for videreføring av arbeidet, og det gjelder særlig forebyggende arbeid. Informantene trekker frem at stram kommuneøkonomi har ført til at kommunenes innsats i stor grad blir begrenset til lovpålagte oppgaver, og at det er en stor utfordring å finne rom i kom-

munale budsjetter til forebyggende arbeid. Man kan allikevel stille spørsmål ved om kommuneøkonomien er så stram at videreføring uten statlig tilskudd er så vanskelig for kommunene, eller om det heller her er snakk om at stram økonomi blir en unnskyldning man lett faller ned på. For at tiltak skal kunne bli fullfinansiert av kommunen selv, forventes det ofte konkrete resultater eller evalueringer som viser at tiltaket har positiv effekt. Det kan være vanskelig med tiltak som i stor grad er forebyggende innsats:

«Jeg vil jo si det, men det viser seg stadig vekk at de forebyggende tiltakene er alltid de som blir skadelidende i sånne ting. Det er vel en generell status over hele linja og er stadig vekk diskusjonen, hva er forebyggende, og kan vi vise til resultater? Og det er jo det som også er det vanskelige med forebyggende arbeid. Du må nesten ha en tro på at det hjelper, og det å være til stede for noen. Men vi kan jo ikke slå i bordet med at på grunn av at vi kom inn, så skjedde dette, det er det som er det vanskelige, og derfor blir det nedprioritert.» (tiltaksutøver kommunalt tiltak)

Noen av kontaktpersonene i kommunene opplever det også som frustrerende at tilskuddsordningen skaper forventninger blant tiltaksutøvere om hva kommunen kan finansiere når tilskudd opphører:

«Ja, det er jo et evig dilemma, fordi det er ofte sånn internt i vår organisasjon: Hva skjer når prosjektperioden tar slutt? Vil det legges inn en kommunal finansiering, eller skal prosjektet avgå ved døden? Prøver man å implementere kunnskapen i de eksisterende tjenestene? Det er litt begge deler, litt avhengig av organisasjon, hvor tett og god er den organisasjonen som har drevet eller vært pågangsmotor i prosessen. Hvis det er løselige greier, så er det lettere for at ting bare løser seg opp, fordi det ikke er noen sterk motor eller indre organisasjon. Vi har forsøkt å finansiere gjennom å innrette søknadene litt annerledes og kanskje finne nye kilder. Men vi har også det samme problemet fra eksterne, om en frivillig organisasjon setter i gang et tiltak, så finansieres det over tre år med to millioner kroner fra en eller annen plass. Og så går perioden ut, og så snur de seg til kommunen og sier: Dette er veldig viktig, det er planforankret sånn og sånn, og i forhold til levekårsundersøkelsene er vi midt inni ... Så de retter seg veldig ofte med ønske om at dette skal bli et permanent, kommunalt finansiert tiltak.» (kontaktperson)

Noen kommuner har begynt å tenke videreføring allerede når de gjør prioriteringer av prosjekter i søknadsprosessen:

«Jeg tenker hvis det prosjektet ikke får mer nå, hvor skal vi da finne pengene? Noen av disse prosjektene kan du finne løsning på ved å gjøre omprioriteringer i arbeidsoppgaver. Rasjonalisere litt, så en del av de kostnadene forsvinner. En må liksom lete fram noen sånne, for kommunene kan ikke bare hoste opp mer og mer penger hele tiden. Det går ikke. Men det som vi snakket om i SLT-systemet nå, er



jo at strukturen fra styringsgruppa og ned til arbeidsgruppa må bli tydeligere. Sånn at i starten av alle prosjekter må på en måte styringsgruppa i SLT si ja, og så må de samtidig være klar over konsekvensen. Hvis de sier ja til et prøveprosjekt, så er det ikke bare ja for å få penger i fire år, men de sier ja for å teste noe, og så må de ta ansvar for at dette kan videreføres.» (kontaktperson)

Det finnes statlige tilskuddsordninger på en rekke områder, og at staten betaler mens kommunene implementerer og iverksetter tiltakene, har etter hvert blitt nokså vanlig. Informantene trekker også frem dette og viser at kommunene ofte er kreative i hvordan de får til finansiering av prosjekter frem til tiltakene eventuelt får kommunal driftsstøtte:

«Jeg sier sånn at ordentlig gode prosjekter som kommer i gang, og som treffer en målgruppe, og en målgruppe som består av flere unge, jeg vet ikke om jeg noen gang har sett et slikt prosjekt er blitt nedlagt. Det blir på en måte, først kan det komme i gang med støtte fra dette eller gjennom annen støtte til kriminalforebyggende tiltak eller rusforebyggende tiltak, og så kan det gå gjennom tiltak og så komme tilbake igjen til rusforebyggende tiltak, før eller siden tvinger det seg fram at det her kan ikke være et prosjekt, folk må vite at dette eksisterer neste år, det tar noen år før det er etablert. Og da skjer det sånne ting som at tidligere brukere eller foreldre kommer og sier at nå må det tas et tak, vi kan ikke la det gå på det uvisse, og da finner man som regel en plass innenfor det kommunale systemet. Men det må gjennom en lang prøveperiode på mange år egentlig. Og da brukes de ulike ordningene til å redde ett år til, og innimellom skjer det at det er et litt bedre år i kommunen, og så har man penger også til den forebyggende sektoren.» (kontaktperson)

## Forankring av tiltakene

En diskusjon om videreføring av arbeidet er også en diskusjon om forankring av prosjektarbeidet i kommunene som mottar tilskudd. Når statlige satsinger skal omsettes til kommunale tiltak, er det flere faktorer som har betydning for i hvilken grad kommunene forankrer prosjektarbeidet i den varige strukturen. I kapittel 7 ble det trukket frem at organisering av prosjektarbeidet er viktig i arbeidet med å forankre tiltakene.

Informantene vi har intervjuet, sier også at de tenker mye på hvordan tiltaksarbeidet best skal forankres i egen organisasjon. Men flere forteller at den usikkerheten og uforutsigbarheten som er knyttet til finansiering, gjør at arbeid med forankring er utfordrende. Tiltaksarbeidet har for de fleste gjort det mulig å arbeide på en måte de ikke hadde hatt mulighet til uten midler fra tilskuddsordningen. For noen av de frivillige

organisasjonene har tilskudd ført til at de har kunnet drive arbeid i organisasjonen på fulltid, og det har medført at man har fått til et mer helhetlig tilbud og en kontinuitet i arbeid og stab. Tiltaksarbeidet har på den måten blitt integrert som en del av kjernen i organisasjonen som drifter tiltaket.

Som nevnt innledningsvis er det ikke alltid et mål at tiltak videreføres akkurat slik som tiltaket fungerte i tilskuddsordningen. Målet med tiltaket kan for eksempel ha vært å utvikle kompetanse og arbeidsmetoder og kan derfor videreføres innenfor den varige strukturen i en kommune eller organisasjon uten at man trenger videreføring av tilskudd eller økonomisk bistand fra kommunen.

«Det som er kanskje det viktigste, er at de erfaringene med ... å la oss si det med den helsestasjonen som er ansvarlig for skolehelsetjenesten på en bestemt skole. Den har jobbet veldig godt, men her må man få fatt i rutiner, og da sitter kunnskapen i organisasjonen. Og organisasjonen kan faktisk innenfor sine rammer prioritere å videreføre dette tiltaket. Kanskje ikke i samme målestokk, men kunnskapen og relasjonene sitter der, og hvis det er en gruppevirksomhet, så kan kanskje den fortsette. Fordi selve tiltaket er så kostnadskrevende, det som er viktig og fungerende, er jo den relasjonen som har oppstått, og den kan videreføres i kanskje litt andre former. Men da har prosjektet medført en oppmerksomhet og bygging av relasjoner som utmerket godt kan fortsette selv om prosjektet tar slutt.» (kontaktperson)

En annen viktig del av arbeidet med forankring er knyttet til hvordan administrativ og politisk ledelse i kommunen er involvert. Hovedinntrykket fra casekommunene, og trolig dermed også i ordningen for øvrig, er at det lokalpolitiske nivået har vært nokså lite involvert i prosessen. Med nye kriterier fra departementet om at søknadene skal behandles politisk før de oversendes departementet, vil det lokalpolitiske nivået i større grad involveres. Evalueringen har kun sett på ordningen til og med 2009, og dette nye kriteriet har derfor ikke blitt vurdert spesielt.

Både kontaktpersonene og tiltaksutøverne vi har intervjuet, gir uttrykk for at det har vært positivt å ha disse tilskuddsmidlene for å komme sterkere på banen i innsatsen for å bekjempe barnefattigdom. I tråd med departementets kriterier for tildeling har tiltakene i all hovedsak fungert som et supplement til de vanlige tjenestene. De har gitt rom for å arbeide forebyggende, og det er gitt rom til å utvikle nye tiltak. Satsingen har på denne måten utvidet spillerommet for ildsjeler i kommunene som er spesielt opp-tatt av å gjøre noe med barnefattigdom. Det gjelder både ildsjeler innen kommunale tjenester og ildsjeler i frivillige organisasjoner. Som nevnt tidligere har også arbeidet ført til at det i flere tilfeller er blitt et mer formalisert samarbeid mellom kommunens tjenester og frivillige organisasjoner. Våre data tyder allikevel på at det er flere utfordringer knyttet til forankring av tiltakene på litt lengre sikt, og at tiltakene er nokså avhengige av statlige tilskudd for å bli videreført.

## Oppsummering

Tiltaksutøvere i casekommunene ønsker i stor grad at tiltakene skal videreføres. Allikevel viser spørreundersøkelsen at kun 4 prosent av kommunene har konkrete planer for videreføring av alle tiltak. To av tre kommuner har planer for videreføring av noen av tiltakene. Stram kommuneøkonomi er viktigste årsaken til at tiltak ikke blir videreført.

Funn i intervjuene viser at forankring er et tema mange tiltaksutøvere tenker mye på. Flere sier at den usikkerheten og uforutsigbarheten som er knyttet til finansiering, gjør at arbeid med forankring er utfordrende.

En viktig del av arbeidet med forankring er knyttet til hvordan administrativ og politisk ledelse i kommunen er involvert i tilskuddsordningen. Våre funn tyder på at det lokalpolitiske nivået har vært nokså lite involvert i arbeidet, men nye regler som krever at søknadene fra kommunene skal behandles politisk før de oversendes departementet, kan på lengre sikt føre til økt lokalpolitisk involvering.



## 10 God praksis og suksesskriterier

I arbeidet med evalueringen av tilskuddsordningen har det vært et mål å finne frem eksempler på vellykkede tiltak. Som det fremgår av metodekapitlet, har det ikke vært mulig for oss å evaluere om satsingen har hatt effekter på individnivå, det vil si om identifiserbare familier har blitt mindre fattige i løpet av de tre årene som inngår i evalueringen. Det har vært svært varierende utvikling i andelen barnefattige i kommunene og bydelene (jf. kapittel 3). Denne variasjonen kan godt skjule endringer både i positiv og negativ retning for enkeltfamilier som har nytt godt av tiltak fra satsingene, men det kan altså ikke evalueringen si noe om.

Det er heller ikke mulig for oss å evaluere om satsingen har ført til mindre sosial isolasjon for individuelle barn og ungdommer i kommunene. I så fall måtte vi hatt data på individnivå om situasjonen til dem som har deltatt i tiltakene før og etter satsingen, noe som har ligget utenfor rammen for satsingen og følgelig også for evalueringen. Tiltakene har hatt identifiserbare målgrupper, men med noen få unntak har valget av målgrupper i liten grad vært knyttet til forhåndskartlegginger av enkeltindivider (jf. kapittel 8).

I vurderingen av hva som kan trekkes frem som god praksis og suksesskriterier i arbeidet, har vi støttet oss til hva kommunene selv fremhever som viktig i arbeidet. Det er derfor viktig å presisere at vi har basert oss på subjektiv kunnskap om hvorvidt målgruppen nås, og om tiltakene utgjør en positiv forskjell. I dette kapitlet vil vi se på følgende:

- Hva er eksempler på god praksis, det vil si hvilke faktorer forklarer at noen tiltak i større grad enn andre når målgruppen og oppleves å utgjøre en positiv forskjell?
- Hvilke forhold mener kommunene har betydning for muligheten til å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom?
- I hvilken grad mener kommunene selv at de gjennomfører bestemte idealer i arbeidet mot barnefattigdom?
- Har kommunene gjennomført evalueringer av tiltaksarbeidet?

## God praksis og suksesskriterier

I evalueringsforskning og ledelsesteori er man gjerne opptatt av det man kaller «best practice» (kilde: Business Dictionary.com). Ideen er at man tror det eksisterer en teknikk, metode, prosess, aktivitet, momentum som mer effektivt leverer et bestemt utfall enn andre teknikker, metoder, prosesser osv. Tanken er at man med riktige prosesser, kontroller og tester kan oppnå et ønsket resultat med færre problemer og uforutsette komplikasjoner. Konseptet er kritisert fordi det forutsetter at det faktisk over tid og uavhengig av sted finnes vedvarende og generaliserte mønstre av atferd som gir en overlegen ytelse. Kritikerne mener at dette er en overforenkling av virkeligheten, og at den kan føre til alvorlige feil når miljøet endres.

Et fremtredende trekk ved praksiser som er valgt i kommunene, er at de i stor grad er tilpasset lokale forhold, sentrale personer og lokal kultur og erfaring med prosjektarbeid. Følgelig vil også det som kjennetegner "best practice" i én kommune, ikke nødvendigvis være noe som vil fungere like bra i en annen kommune. Vi har derfor heller valgt å se på det vi vil kalle *god praksis*, og hva som kommer frem i de kvalitative intervjuene som suksesskriterier i tiltaksarbeidet. Vi baserer oss på hvilke erfaringer og meninger kontaktpersoner og tiltaksutøvere *selv* har opparbeidet seg fra arbeidet i tilskuddsordningen. Det er med andre ord subjektive vurderinger som ligger til grunn for det som forstås som god praksis.

Det er viktig at vi definerer hva som skal til for at noe er god praksis, og hvilke kriterier som ligger til grunn for forståelsen av at et tiltak er vellykket. Det overordnede målet med tilskuddsordningen er et mål som vanskelig lar seg måle: å bidra til gode oppvekst- og levekår i større bysamfunn og utjevne levekårsforskjeller blant barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer. Kapittel 8 viste også at tiltakene i liten grad hadde definert målsettinger som lot seg måle. At tilskuddsordningen mangler kriterier for måloppnåelse, har også blitt påpekt av Riksrevisjonen (2009). Når vi vurderer god praksis, er det ved å vektlegge praksis i tiltak som i større grad enn andre oppleves å nå målgruppen, og som oppleves å utgjøre en positiv forskjell.

Det som kanskje sies å være en av de viktigste suksessfaktorene, er *ildsjeler*. Vi har gjennom intervjuene sett at noen av tiltakene er nokså likt organisert og sammensatt – allikevel oppnår de svært ulike resultater. En av våre informanter forklarte det med at: «det kan være samme oppskrift men ulik kokk – det vil gi ulikt resultat» (kontaktperson). Arbeidet i flere tiltak er preget av engasjerte prosjektledere som brenner for arbeidet sitt, og som har evne til å engasjere barn og ungdom på en positiv måte. Samtidig som ildsjelers innsats og engasjement blir brukt som en viktig forklaring for tiltakenes suksess, gjør også noen av våre informanter oppmerksom på at avhengigheten av engasjementet til enkeltpersoner også gjør tiltaksarbeidet sårbart. Mye av tiltaksarbeidet kommer på toppen av ordinær drift, og til sammen krever det ganske mye av personene som er involvert i tiltaksarbeidet. Ildsjelene brenner ut om ikke de

opplever at de ansvarlige følger med, har forventninger, ser dem og bryr seg. Til tross for denne sårbarheten vil vi allikevel si at disse ildsjelene fremstår som en av de viktigste forklaringene på hvorfor kommunene opplever at tiltakene gir resultater. «Jeg tror den viktigste suksessfaktoren er allmenn og generell når det gjelder alle forhold i livet; det er engasjement. Hvis de som setter seg fore å gjøre noe, brenner for det, så får de det til.» (kontaktperson)

En annen suksessfaktor som mange mener er viktig for å sikre god praksis, er *kontinuitet i stab*. I mye av den typen arbeid som gjøres i tiltakene, handler det om å møte utsatte barn og ungdommer som trenger stabilitet, forutsigbarhet og trygge rammer. Flere informanter viser til at personlig kontakt med målgruppen er alfa og omega. For å oppnå tillit i målgruppen (og blant foreldre) fremstår det som viktig å kunne ha en stabil stab som igjen skaper kontinuitet i arbeidet og tillit hos brukerne. Det kan skape utfordringer å få til denne kontinuiteten og stabiliteten dersom tiltaket er prisgitt at tilskudd opprettholdes. Flere av tiltakene vil ikke ha mulighet til å videreføre arbeidet uten ekstern finansiering.

Skal man nå frem med utvikling av nye måter å nærme seg brukere på eller nye måter å organisere eksisterende tjenester på, er det flere informanter som mener at det er viktig og ofte nødvendig å ta utgangspunkt i de tjenestene som allerede finnes. Endring vil ta tid og være påvirket av en rekke andre forhold enn akkurat den tjenesten eller tilnæringsmåten man søker å etablere. Følgelig vil et tredje suksesskriterium være i hvor stor grad tiltakene har bidratt til åpning for å *inkludere oppmerksomhet om barnefattigdom og dens konsekvenser i allerede eksisterende tjenester og tiltak*.

Et fjerde suksesskriterium som flere informanter påpeker som viktig, er *gode samarbeidsrelasjoner* og videreutvikling av pågående samarbeid. Skole og utekontakt er i en slik sammenheng gjerne viktige samarbeidspartnere. Dette er aktører som har en etablert relasjon til målgruppen. Det er flere tiltak i tilskuddsordningen som virker å ha fått til god praksis på et slikt samarbeid. Det gjelder både mellom kommunale virksomheter, og det gjelder samarbeid mellom kommunale virksomheter og frivillige organisasjoner. Men vi har også intervjuet representanter fra tiltak som opplever nokså store utfordringer knyttet til gode samarbeidsrelasjoner mellom kommune og frivillige organisasjoner. Én av casekommunene er i ferd med å utvikle en egen frivillighetspolitikk der de har definert noen rammer for hva slags tilnærming kommunen skal ha til frivillig sektor. Denne politikken er en anerkjennelse av hvor viktig frivillige organisasjoner er for kommunen, og bidrar til at man utvikler en tydelig strategi på hvordan kommunen og frivillig sektor skal samarbeide. En slik tilnærming vil kunne være et godt utgangspunkt og eksempel på god praksis for å skape forutsetninger for konstruktivt samarbeid med frivillige organisasjoner. I tillegg til at samarbeidsrelasjonen i driften av tiltak er viktig, er det også betydningsfullt at ikke kommunale tiltak og tiltak i frivillig regi kjører parallelle prosesser og blir konkurrenter om samme målgruppe.

Noen av informantene opplever at det kan være vanskelig å finne frem til barn og ungdom i målgruppen. Flere informanter, men særlig kontaktpersonene i kommunene, fremhever at en klar avgrensning av risikogrupper og konkrete tanker rundt hvordan man skal nå frem til målgruppen, er av de viktigste forutsetningene for at tiltakene skal være vellykket. Et femte suksesskriterium er således klar avgrensning av risikogrupper og *systematisk rekruttering* av deltakere. Vi har sett flere eksempler på god praksis for å lage et system for rekruttering av deltakere. Noen tiltak har inngått samarbeid med barnevernstjeneste eller NAV som sikrer deltakelse fra barn og ungdom som kommunen vet er i risikogruppen. Andre har etablert samarbeid med skole eller utekontakt som utnyttes til å spre informasjon om tiltakene og/eller finne frem til målgruppen. Særlig skolen er vurdert som en viktig arena for å nå frem til potensielle deltakere. Men uavhengig av hvilket system eller strategi man velger for å rekruttere deltakere, fremstår god praksis som der tiltaket allerede i planleggingsfasen har definert hvordan målgruppen skal nås, og sikret seg relasjoner enten direkte til målgruppen selv eller via samarbeidspartnere som kan hjelpe til med rekrutteringen.

«Hvis de i utgangspunktet også har en relasjon til målgruppen, det er også en suksessfaktor. At man med en viss trygghet kan si at det eksisterer relasjoner til målgruppen, og tiltaket de lager, er basert på inntrykk og bilder og behov man ser i målgruppen, så er det en suksessfaktor.» (kontaktperson)

En sjettede faktor som ifølge kommunene er viktig for tiltakenes suksess, er at tiltakene fungerer *integrerende* for deltakerne. Flertallet av informantene vi intervjuet, er svært opptatt av å hindre at deltakelse i tiltak stigmatiserer en allerede utsatt målgruppe. Videre viser intervjuene våre at å finne balansen mellom det å være målrettet og det å hindre stigmatisering kan være utfordrende. Mange har i arbeidet med tiltakene derfor vært opptatt å etablere tiltak som rekrutterer bredt, men har samtidig arbeidet målrettet for å nå de mest utsatte. Representanter fra et av tiltakene vi intervjuet, hadde jobbet svært bevisst i arbeidet med å etablere et større fritidstilbud til ungdom og da vært opptatt av at det ikke skulle bli sett på som et tilbud for utsatte ungdommer, men at man fikk til et tiltak som var populært for all ungdom i kommunen. Idet tiltaket ble populært, var det mye lettere å bruke samarbeidspartnere som barnevern og skole til å nå ut til utsatte barn og sørge for at de var del av fritidsaktiviteten, og at tiltaket fungerte som inkluderende. At tiltakene skal være inkluderende, er også en viktig målsetting for flere av de tiltakene som har barn med etnisk minoritetsbakgrunn som målgruppe. Skal disse tiltakene virke inkluderende, er det viktig at grupper ikke bare er satt sammen av barn med minoritetsbakgrunn, men at disse barna inkluderes i aktiviteter sammen med andre barn i kommunen.

Et syvende suksesskriterium som informantene legger vekt på, er samarbeid med *foreldre*. I intervjuene har vi funnet flere gode eksempler på tiltak der foreldre anses som en viktig faktor for å sikre at barn og ungdom deltar. Særlig i tiltak som retter seg mot



barn med minoritetsbakgrunn, er det viktig at foreldre har tillit til den typen aktivitet som barna skal være med på. Eksempler på måter man har jobbet på i tiltakene for å sikre godt samarbeid med foreldre, er for eksempel deltakelse fra foreldre i matlaging på leksehjelpskurs, møter med foreldrene for å gi god forklaring på hva innholdet i tiltakene er, eller man har gitt bistand med å kjøre/hente deltakere til aktivitet. Direkte involvering av foreldre i tiltakene, for eksempel i ferie- og fritidstiltak, fremstår også som god praksis. For eksempel har målet med flere av ferie- og fritidstiltakene vært at den aktiviteten som gjøres med familier, skal ha et opplærende element for å vise familiene hva som er tilgjengelig av gratis eller billige fritids- og feriemuligheter i sin egen kommune.

For flere informanter er en helhetlig tilnærming til arenaene som ungdommene opererer innenfor, som skole, hjem og fritid, en del av det de definerer som god praksis. I sammenheng med dette ser nesten samtlige informanter det som viktig å komme tidlig på banen og sørge for *tidlig intervensjon*, et åttende suksesskriterium. Dette er sammenfallende med funn i Rambølls kartlegging av ungdomstiltak der viktigheten av samarbeid mellom NAV og skolen *før* ungdommen har falt ut av videregående opplæring, kommer til syne (Rambøll 2009). Flere av våre informanter som jobber med ungdom som målgruppe, opplever at de kommer så sent i kontakt med ungdommen at det kan være vanskelig å oppnå varige endringer for ungdommene.

I tiltak som har som formål å virke kvalifiserende for arbeidslivet, mener informantene at det å involvere *arbeidsgivere og privat næringsliv* er en viktig suksessfaktor. Flere tiltak har som formål å gi ungdom arbeidserfaring, men det kan være utfordrende å finne arbeidsgivere som er villige til å ta imot ungdom fra målgruppen. Flere av informantene sier også at kommunen selv ikke alltid er lett å få med som arbeidsgiver i tiltakene. Det er allikevel flere tiltak som har funnet frem til god praksis gjennom relasjoner til privat næringsliv og arbeidsgivere som sikrer tilgang på arbeidsplasser. I et tiltak har man for eksempel inngått avtale med en bedrift som brukes som arbeidsgiver, der lønnsmidlene til ungdommen blir dekket av tiltaket mens bedriften tar arbeidsgiver- og opplæringsansvar. Det har tiltakene hatt god erfaring med, og de opplever at muligheten for å bidra med lønnsmidler gjør det mindre utfordrende å finne en plass til ungdommene i systemet.

Vi har ikke gjort forsøk på å rangere disse ni faktorene. De ulike faktorene vil ha ulik vekt alt etter hvilken type tiltak det er snakk om, og hvem man spør. Samtidig gjenspeiler de et hovedinntrykk av det som kommer frem som viktig i arbeidet med tiltakene for å sikre god praksis.

## Idealer og realiteter

For å lykkes med tiltak må de involverte i kommunene ha en formening om hva som skal til for å etablere gode tiltak. Tidligere studier har vist at kommuneansatte ofte har klare ideer om slike suksesskriterier. Nuland og medforfattere (2009a) fant for eksempel at det elementet kommuneansatte ofte oppfatter som det mest betydningsfulle i arbeidet med fattigdom, er å komme tidlig inn med forebyggende tiltak. Dernest har det mye å si at barnefattigdom er tema på den lokalpolitiske dagsordenen, og at brukere har innflytelse på tiltak som utvikles.

I vår spørreundersøkelse presenterte vi kontaktpersonene for de samme påstandene som Nuland og hans kolleger benyttet i sin studie. Svarene på disse spørsmålene er presentert i tabell 10.1. Kontaktpersonenes svar følger i all hovedsak mønsteret som

Tabell 10.1 Kontaktpersonenes vurdering av forhold som kan ha betydning for muligheten til å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom. Prosent. (N = 27).

	Svært viktig	Litt viktig	Ikke viktig	Usikker / vanskelig å si
At man er tidlig inne med forebyggende tiltak	93	7	-	-
At brukere har innflytelse på tiltak som utvikles	67	30	-	-
At man utvikler generelle tiltak som ikke stigmatiserer	70	30	-	-
At det iverksettes individuelle tiltak som er spesialtilpassede	44	41	7	7
At barnefattigdom er tema på kommunal politisk dagsorden	82	19	-	-
At arbeidet med barnefattigdom er forankret i en kommunal handlingsplan eller en helhetlig kommunal strategi	89	11		
At man arbeider med kompetanseheving om barnefattigdom blant kommunalt ansatte	67	33	-	-
At kommunen har utviklet samarbeid med andre kommuner om konkrete tiltak	15	52	30	4
At kommunen har muligheter for erfaringsutveksling	33	67	-	-
At det er tett samarbeid med sentrale myndigheter, som departementer og direktorater	70	30	-	-
At det utvikles attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som alle barn og unge har lyst til å delta på	89	4	4	4

ble funnet i studien til Nuland og medforfattere (2009a). Det at man er tidlig inne med forebyggende tiltak, at arbeidet er forankret i en kommunal handlingsplan eller en helhetlig kommunal strategi, og at barnefattigdom er et tema på den lokalpolitiske dagsordenen, pekes også her på som de viktigste elementene i arbeidet mot barnefattigdom. I tillegg understrekes også behovet for at det utvikles attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som alle barn og unge har lyst til å delta på, som et viktig element.

Nuland og medforfattere (2009a) pekte på at det ofte er et sprik mellom idealer og realiteter i kommunenes arbeid mot barnefattigdom. Mål som tidlig forebygging, aktiv brukermedvirkning og politisk forankret innsats er utfordrende å gjennomføre i praksis. Dette er også inntrykket vi får i vår spørreundersøkelse (tabell 10.2). Det er få kontaktpersoner som vurderer sin kommune som god på de områdene de selv

Tabell 10.2 Kontaktpersonenes vurdering av hvorvidt deres kommune gjennomfører bestemte idealer i arbeidet mot barnefattigdom. Prosent. (N = 27).

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig
Vi er som regel tidlig inne med forebyggende tiltak	7	48	22	22	-
I min kommune er det aktiv brukermedvirkning	7	63	15	15	-
Barnefattigdomstiltak som vi har iverksatt, er åpne for alle barn/unge	26	48	15	4	7
Vi benytter ofte målrettede tiltak rettet mot enkelte barn/unge og deres familie	19	44	15	19	4
Arbeidet med barnefattigdom er et tema på kommunal politisk dagsorden	22	30	26	19	4
Arbeidet med barnefattigdom er forankret i en kommunal handlingsplan eller en helhetlig kommunal strategi	41	22	11	11	15
Det har vært igangsatt kompetanseheving om barnefattigdom i kommunen	15	22	22	22	19
Min kommune samarbeider med andre kommuner om konkrete tiltak for fattige barn/unge	11	11	22	30	26
Min kommune har muligheter for erfaringsutveksling med andre kommuner	41	22	30	7	-
Min kommune har et nært samarbeid med sentrale myndigheter om barnefattigdom	22	33	33	7	4
Min kommune har utviklet attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som alle barn og unge har lyst til å delta på	59	37	-	4	-

mener er viktige for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom. Et lite unntak finnes riktig nok. Når sagt alle sier seg helt eller delvis enige i påstanden om at deres kommune har utviklet attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som barn og unge faktisk har lyst til å delta på. I vurderingen av denne påstanden må vi imidlertid ta høyde for at kontaktpersonene her i mange tilfeller mer eller mindre vurderer den innsatsen og de tiltakene de selv har koordinert.

## Evalueringer

Når departementet og tilskuddskommunene skal vurdere innsatsen og kvaliteten på de tiltakene som er gjennomført med finansieringsstøtte fra tilskuddsordningen, vil de være avhengige av at tiltakene er eller blir evaluert. Evalueringer er et viktig verktøy for å lære av både gode og dårlige erfaringer som opparbeides i tiltakene. Det er likevel en fjerdedel av kontaktpersonene som oppgir at de ikke har gjennomført noen form for evaluering av de tiltakene som har blitt iverksatt på grunnlag av tilskuddsmidlene (tabell 10.3). I disse kommunene er det vanskelig å se hvordan kommunen skal kunne trekke systematiske erfaringer ut av de gjennomførte tiltakene. Videre oppgir to tredjedeler at de har evaluert ett eller flere tiltak.

Tabell 10.3 Andel av tilskuddskommunene som har gjennomført noen form for evaluering av de tiltakene som har blitt iverksatt på grunnlag av tilskuddsmidlene. (N = 27).

	Antall	Prosent
Ja, ett eller flere tiltak har blitt evaluert	18	67
Evaluering av tiltak er igangsatt, men ikke avsluttet	1	4
Nei	6	22
Vet ikke	2	7

I de kvalitative intervjuene finner vi også at det er få tiltak som har mottatt tilskudd, som har blitt evaluert. Noen kommuner har gjennomført egne evalueringer, og vurderinger gjøres i sammenheng med de årlige rapporteringene til departementet. Flere informanter legger vekt på å hele tiden ha et blikk for hvordan tiltaket fungerer, og fordelen ved å jobbe i prosjekt som det søkes på ett år av gangen, er at man hele veien kan gjøre justeringer basert på de erfaringene som blir gjort i arbeidet.

Videreføring av tiltakene avhenger ofte av at evaluering viser at målene med tiltakene er oppnådd, og at målgruppen har hatt positive erfaringer. Flere av informantene sier at det kan være utfordrende å gjennomføre evalueringer som viser at målene med tiltakene er oppnådd, fordi det er vanskelig å måle effekt av den type arbeid som tiltakene ofte er involvert i. Det gjelder kanskje særlig de tiltakene som er av forebyggende

karakter. En informant uttrykker frustrasjon over at prosjekter kan gå for lenge som prøveprosjekter før de får varig drift, til tross for positive evalueringer:

«Men måte på hvor mange ganger man skal, som et fattigdomsprosjekt som har vært støttet over disse ordningene her, [...] som har pågått nå i ti–tolv år. Med evalueringer, dette er bra, vi når de målgruppene som er fremsatt, og nå holder man fortsatt på etter tolv år med nye forsøk på de samme, ikke sant. Noe som er spredt på noen steder og ikke alle. Et eller annet sted må noen skjære gjennom og si at dette virker, dette må vi gjøre hvis vi vil noe med det. Det er et typisk eksempel på en ordning som har vært forsøksordning altfor lenge.» (kontaktperson)

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert ni suksessfaktorer basert på kontaktpersoners og tiltaksutøveres subjektive vurdering av hva som er viktige deler av god praksis i tiltaksarbeidet. De ni faktorene er ikke rangert, men er de faktorene som danner hovedinntrykket av viktige aspekter ved tiltakene som kan bidra til at tiltakene når målgruppen, og som utgjør en positiv forskjell. Viktige suksessfaktorer er ildsjeler, kontinuitet i stab, at tiltakene tar utgangspunkt i tjenester som allerede finnes, gode samarbeidsrelasjoner, system for rekruttering av deltakere, utvikling av tiltak som integrerer, kontakt med foreldre, å komme tidlig på banen og involvering av arbeidsgivere og privat næringsliv.

Vi finner også et sprik mellom idealer og realiteter i kommunenes arbeid mot barnefattigdom. Mål som tidlig forebygging, aktiv brukermedvirkning og politisk forankret innsats er utfordrende å gjennomføre i praksis. Dette er også inntrykket vi får i vår spørreundersøkelse. Det er få kontaktpersoner som vurderer sin kommune som god på de områdene de selv mener er viktige for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom, med unntak av det å utvikle attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som barn og unge faktisk har lyst til å delta på. Nær sagt alle kommuner sier seg helt eller delvis enige i at dette er noe kommunen deres har utviklet.

Tre av fire kommuner har evaluert eller igangsatt evaluering av tiltakene i tilskuddsordningen. Med andre ord oppgir hver fjerde kommune at de ikke har gjennomført noen form for evaluering av de tiltakene som har blitt iverksatt på grunnlag av tilskuddsmidlene. Intervjuene våre viser at videreføring av tiltakene ofte avhenger av at en evaluering viser at målene med tiltakene er oppnådd, og at målgruppen har hatt positive erfaringer. Det kan være utfordrende å gjennomføre evalueringer som kan vise om målene med tiltakene er oppnådd, og flere informanter opplever at det er vanskelig å måle effekt av den tye arbeid som tiltakene ofte er involvert i.



## 11 Forholdet mellom stat og kommune

Utformingen av den lokale fattigdomspolitikken er naturlig nok sterkt påvirket av den nasjonale fattigdomspolitikken (Hansen mfl. 2008). Tilskuddsordningen som evalueres i denne rapporten, er et godt eksempel på en nasjonal satsing der staten allokere midler til det lokale arbeidet i kommunene, og der myndighetene har det overordnede ansvaret for å følge fattigdomsutviklingen videre. Som del av å evaluere forvaltningen av tilskuddsordningen vil det også være viktig å se på forholdet mellom stat og kommune og hvordan kommunene opplever samarbeidet med departementet. Som forvalter av tilskuddsordningen er BLD en spesielt viktig samarbeidspartner for tilskuddskommunene. Hvordan kommunene opplever premissene for tilskuddet, formes for eksempel av de aktørene som er satt til å forvalte tilskuddsordningen (jf. Hansen mfl. 2007). I dette kapitlet spør vi:

- Hvordan opplever kommunene departementets rolle i tilskuddsordningen?

### Departementets rolle

Tiltakene som mottar tilskudd, skal levere fullstendig rapport og regnskap til departementet. Det er kontaktpersonene som er bindeleddet mellom departementet og tiltakene på kommunalt plan. Kontaktpersonene kan henvende seg til departementet for veiledning i søknadsprosessen, og det skal leveres rapport og regnskap fra tiltakene. I tillegg arrangerer BLD årlig et kontaktmøte for tilskuddskommunene.

Hvordan kontaktpersonene opplever samarbeidet med departementet, kan som nevnt være med på å forme hvordan tilskuddskommunene opplever premissene for tilskuddet. Stor tilfredshet blant kontaktpersonene kan forstås som et uttrykk for god forvaltning fra departementets side, mens misnøye derimot kan være et viktig signal om hvor denne forvaltningen eventuelt kan forbedres. Ved stor misnøye kan i verste fall kommunene miste motivasjon til å delta i tilskuddsordningen.

Tabell 11.1 viser kontaktpersonenes vurdering av hvor fornøyde de er med sin løpende kontakt med BLD. Hovedinntrykket er at de aller fleste kontaktpersonene sier seg fornøyde med departementets innsats. Unntakene er det årlige kontaktmøtet

og rapporteringsskjemaet fra departementet, der omkring en femtedel sier seg i liten grad fornøyd med departementets innsats.

Tabell 11.1 Kontaktpersonenes vurdering av hvor fornøyde de er med sin løpende kontakt med BLD. (N = 27).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke sikker
Departementets veiledning i søknadsprosessen	41	41	7	11
Departementets veiledning under rapportering/regnskap	52	33	7	7
Departementets oppfølging ved henvendelser	59	26	7	7
Det årlige kontaktmøtet	44	30	19	7
Søknadsskjemaet fra departementet	56	26	11	7
Rapporteringsskjemaet fra departementet	48	26	19	7
Regnskapsskjemaet fra departementet	56	26	11	7

I de tilfellene der kontaktpersonene svarte «i liten grad» eller «i noen grad» på spørsmål om innsatsen fra departementet, ble de også spurt om de kort kunne redegjøre for hva de var misfornøyde med for de ulike svaralternativene. Her ble kritikken særlig rettet mot departementets rapporteringsskjema og det årlige kontaktmøtet. Når det gjelder rapporteringsskjemaet, er enkelte kontaktpersoner usikre på hvilke krav som gjelder for rapportering. Skjemaene synes å ha begrensede muligheter til å beskrive innhold i aktivitetene, slik at det for kontaktpersonene kan fremstå som at departementet ikke ønsker mer informasjon om tiltakene. Enkelte uttrykker derfor frustrasjon over at departementet ikke er mer opptatt av effekt og kvalitet på tiltakene.

Den største kilden til frustrasjon er likevel det årlige kontaktmøtet. Informantene oppgir at det legges for stor vekt på søknadsprosedyrer og gjeldende retningslinjer. Kontaktmøtet blir beskrevet som teknokratisk, og kontaktpersonene savner muligheten for toveiskommunikasjon og større vekt på erfaringsutveksling mellom kommunene. Blant annet blir det uttrykt ønsker om faglige innspill fra forskning og fra tilskuddskommuner med erfaring fra gode tiltak.

Generelt sett kan det med andre ord se ut til at tilskuddskommunene savner en møtearena der de kan få faglig påfyll og mulighet til å diskutere erfaringer med andre tilskuddskommuner. Her kan det nevnes at man innenfor den nasjonale satsingen på boligsosialt arbeid har hatt gode erfaringer med å etablere kommunenettverk for kompetanseoppbygging og -utveksling (Hansen mfl. 2007). Innenfor tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere*



*fattigdom blant barn og unge* har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i felle- skap gjennomført årlige nettverkskonferanser for kommuner som mottar tilskudd. Slike kommunenettverk har vært stor støtte til både tjenesteutøvere og administrativt ansatte i kommunene. I den senere tid har man også i større grad forsøkt å involvere lokalpolitikere, kommunalsjefer og rådmenn i denne typen nettverk.

Forholdet til departementet har også vært et tema i den kvalitative undersøkelsen. Intervjuene viser på samme måte som spørreundersøkelsen at kommunene i stor grad er fornøyd med den løpende kontakten med departementet. Vi finner allikevel en tosidighet i funnene med hensyn til avklaring av roller, særlig knyttet til søknadsbehand- lingen. På den ene siden er det flere informanter som ønsker mer konkret veiledning og retningslinjer for implementering av arbeidet og oppfølgingen av tilskuddsordningen. Med andre ord ønsker de tettere kontakt med departementet. På den andre siden er det flere informanter som ønsker at kommunene kan få mer frihet til å bestemme innretning på tiltak innenfor en kjent ramme slik at de kan tenke helhet i kommunens innsats. Denne tosidigheten kan også knyttes til hvordan kommunene til en viss grad skiller seg når det gjelder hvordan de vurderer at tilskuddsordningen bidrar til å få til en helhetlig innsats i det kommunale arbeidet mot barnefattigdom. På den ene siden er det kommuner som uttrykker at tilskuddsordningen har bidratt til at kommunen har satt temaet på dagsordenen. På den andre siden kommer det også frem at måten tilskuddsordningen er innrettet på, kan fremstå som et hinder for kommunal helhet- lig satsing. For eksempel sier en av våre informanter at kriteriene for kunngjøring av tilskuddsmidler «tvinger» kommunene til å prioritere søknader fra eksterne som de ikke har kjennskap til, eller som ikke passer inn i den innretningen kommunen har ønsket seg for innsatsen. Følgende sitater illustrerer hva kontaktpersonene tenker rundt søknadsbehandling og beslutning om tildeling av tilskudd:

«Jeg føler meg komfortabel med måten departementet gjør det på i dag. I og med at det er noen spørsmål og så videre, så får vi på en måte bekreftet den jobben vi gjør når departementet tar den endelige avgjørelsen.» (kontaktperson)

«Jeg kunne tenkt meg at det ble gjort på en helt annen måte, rett og slett. For nå er det en slags, de (les: departementet) forvalter den ordningen, men hvis vi skal foreta en lokalpolitisk prioritering her, hvem er det da egentlig som forvalter ordningen? Hvis de følger våre prioriteringer, så er det jo vi som forvalter ordningen, de bare betaler ut. Ulempen for vår del, vi vet ikke rammen, det synes jeg er en stor ulempe. Og det kan vi vanskelig kommunisere ut på forhånd, hva er rammen? Så vi kan få en fornuftig innretning på søknadene.» (kontaktperson)

«Hvis vi foretar en politisk prioritering og de prioriterer annerledes fordi det er de som forvalter ordningen, så blir det et slags skyggedemokrati. Det blir iverksatt

en politisk beslutningsprosess lokalt som ikke følges sentralt. I mitt hode er en politisk beslutningsprosess en alvorlig sak. Det er ikke noe man leker seg med. Så den uklarheten her, hvem forvalter hva? Den synes jeg er ugunstig og uklar, og for min del skaper den en viss grad av frustrasjon.» (kontaktperson)

«Nei, det blir ikke et kommunalt redskap, men kommunen får lov å være filter for en del tiltak. Hadde for eksempel departementet sagt at dere får en million i året som dere skal fordele på tiltak som er fattigdomsbekjempende, da tror jeg kanskje det ville vært enda større grad av målstyring, for eksempel at kommunen måtte svart på hvorfor har dere prioritert de prosjektene? Hvordan ønsker dere å få videreført dette? Jeg tror nok bevisstheten hadde vært høyere da. Nå styrer vi ikke prosessen selv.» (kontaktperson)

Vi har tidligere i rapporten vist at mer enn halvparten av kommunene mottar støtte fra andre statlige tilskuddsordninger mot barnefattigdom, og at flertallet av disse oppgir at arbeidet med ulike tilskuddsordninger blir sett i sammenheng med hverandre (kapittel 3). Vi får allikevel også tilbakemeldinger om at det kan være frustrerende for flere kommuner fordi de ulike ordningene forvaltes av ulike departementer eller direktorater. Til tross for at målet i de fleste av tilskuddsordningene er å få til en helhetlig og samordnet innsats på lokalt nivå, sitter vi igjen med et inntrykk etter noen av våre intervjuer at de ulike tilskuddsordningene også fører til en sektorinndeling av arbeidet lokalt i kommunen. Flere hadde ønsket at det var en mer samordnet innsats på statlig nivå. Følgende sitat viser at det kan fremstå som en utfordring for tilskuddskommunene å få til en samordnet innsats:

«Det kan godt hende at det er vi i kommunen som spriker, men bare det at du har forskjellige ordninger som du kan bare stikke en hånd i den ene og en hånd i den andre, og så er det flere som ligger her. Altså det burde være én innsats, én kanal. Når NAV og barnevern ikke klarer å gå sammen om å søke om det som finnes på det området der, så skal vi sitte her med disse barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, altså hvem er det som gjør hva. Du kan godt si at vi burde ta oss i nakken og satt oss ned og fått dette her under en paraply. Men i og med at de kommer fra forskjellige departement, inn under forskjellige ordninger og på forskjellige tidspunkt, så blir det en utfordring for oss. Hvis det er innsats mot barnefattigdom i den planen, så sett det på ett område, og ikke pulverisere det. Det er det vi ser eksempler på. Det blir så pulverisert og lite samordnet.» (kontaktperson)

Diskusjonen knyttet til forholdet mellom departementet og kommunen vil vi komme tilbake til i avslutningskapittelet.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på forholdet mellom stat og kommune og hvordan kommunene opplever samarbeidet med departementet. Hovedinntrykket er at de aller fleste kontaktpersonene sier seg fornøyd med departementets innsats. Men det er særlig to ting som det rettes kritikk mot – departementets rapporteringsskjema og det årlige kontaktmøtet. Flere kontaktpersoner ønsker seg metoder for rapportering som i større grad åpner for å vurdere effekt og kvalitet på tiltakene. Det er også et generelt inntrykk at tilskuddskommunene savner en møtearena der de kan få faglig påfyll og mulighet til å diskutere erfaringer med andre tilskuddskommuner. Fra intervjuene finner vi også at de fleste informantene er fornøyde med departementets innsats, men det er noen kommuner som hadde ønsket seg mer frihet til å forvalte tilskuddsmidlene lokalt. Vi finner også at det er knyttet utfordringer til å samordne tiltaksarbeidet i ulike tilskuddsordninger i noen av kommunene.



## 12 Oppsummering og diskusjon

Denne evalueringen av *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* har analysert hvordan tilskuddskommunene har utviklet lokale tiltak for å bekjempe fattigdom blant barn, unge og familier. Det overordnede formålet med evalueringen har vært å få mer innsikt i implementeringen av departementets fattigdomssatsing. Videre har det vært et mål å vise tiltaksmangfoldet, samle erfaringene med ulike typer tiltak som har vært prøvd ut i tilskuddskommunene, og undersøke om kommunene har lyktes med å integrere tiltakene i en helhetlig barne- og ungdomspolitik.

Dette oppsummerende og drøftende kapitlet identifiserer de viktigste funnene i evalueringen. Til slutt løfter vi frem kunnskapsbehov og et par generelle betraktninger om tilskuddsordningen.

### Hovedfunn

En av velferdsstatens viktigste oppgaver er å sikre at alle barn har tilfredsstillende oppvekstvilkår, både materielle og sosiale (Kavli 2007). Tilskuddsordningen som diskuteres her, springer ut av de nasjonale fattigdomsplanene. Men tilskuddsordningen mot virkningene av barnefattigdom må ses i sammenheng med den generelle arbeids-, velferds- og skattepolitikken. Skal barn og unges situasjon forbedres varig, kreves det til dels ganske omfattende og langvarige tiltak som enten sikrer at foreldrene er i arbeid, eller som sikrer god nok inntekt også for dem som forblir utenfor arbeidslivet (Nuland mfl. 2009b). Skal vi bekjempe/avskaffe fattigdom, må denne typen tiltak kombineres med politikk som økonomisk løfter familiene ut av fattigdom (Esping-Andersen 2002). I dette perspektivet er de tiltakene som diskuteres her, av begrenset betydning og er ment å gi barna og ungdommene som er berørt, muligheter til sosial deltakelse på linje med sine jevnaldrende. Det er heller ikke tilskuddsordningens formål å bekjempe fattigdom blant barn, men å bidra til å bedre oppvekst og levekår. Verken tilskuddsordningen eller evalueringen har vært lagt opp slik at det er mulig for oss å si noe om virkningene av satsingen på individnivå. Kommunene forklarer for eksempel ikke sine brukere hvor pengene til tiltakene kommer fra. Dermed vil ikke brukerne oppfatte at de får tiltak

som inngår i en statlig satsing for å bekjempe barnefattigdom. Dessuten inngår gjerne tiltakene i en hel vifte av tiltak (Nuland mfl. 2009b).

Tidligere forskning har argumentert med at det å øke barn og unges muligheter for deltakelse på vanlige sosiale arenaer kan virke sosialt inkluderende (ibid.). For barn og unge som ellers ville stått i fare for å være utenfor jevnalderfellesskapet, kan dette fungere som et vendepunkt på veien mot voksenlivet idet mulighetene for sosial integrasjon på lengre sikt vil være bedre. Noen av tiltakene er innrettet for å bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning. Tidligere forskning har argumentert for at kompetanseheving i skolesammenheng kan øke barna og ungdommenes mestringfølelse på den arenaen mange mener er aller viktigst for å redusere fattigdom på lengre sikt (ibid.). Til sammen har tiltakene potensial til å bidra positivt til å bekjempe barnefattigdom. Innsatsen rettes mot barn og unges hverdagsliv og muligheter her og nå («being»), og man ser barndom og oppvekst i et livsløpsperspektiv der tiltak skal bidra til kunnskap om hva som er viktige forutsetninger for å få et tilfredsstillende voksenliv («becoming») (ibid.).

## Evaluering av selve tiltakene

I oppfølgingen og evalueringen av tilskuddsordningen er det mange kommuner som har utmerket seg som vellykkede tiltakskommuner. De er vellykkede i den forstand at det utvikles tiltak som kontaktpersonene i kommunen og tiltaksutøverne selv opplever som vellykkede for brukerne, og i den forstand at driften av tiltakene er organisert på en måte som tiltaksutøverne er tilfredse med. Akkurat hvilke tiltak som gir grunnlag for positiv vurdering, og akkurat hva slags organisering som er god eller tilfredsstillende, er det imidlertid ikke noe entydig svar på. Mangfoldet i tiltaksutvikling og organiseringsformer vitner om at man legger opp til å tilpasse tiltakene til lokale utfordringer, og siden de lokale utfordringene og forutsetningene varierer, er det dermed ikke grunnlag for å peke ut én eller to kommuner eller tiltak som særlig vellykkede. I kapittel 10 har vi imidlertid påpekt noen elementer som vi har definert som god praksis og sukseskriterier, som det kan være verdt å merke seg. Disse elementene er plukket ut basert på kontaktpersonenes og tiltaksutøvernes subjektive vurderinger av hvilke faktorer som er viktige for at tiltak når frem til målgruppen og oppleves å utgjøre en positiv forskjell.

For det første trekkes det frem at ansatte som har et brennende engasjement for arbeidet sitt, og ildsjeler er en viktig forklaring på at noen tiltak lykkes godt i arbeidet. For det andre er kontinuitet i staben som drifter tiltak av betydning. Dette er vesentlig for å kunne møte barn og ungdom som trenger stabilitet, forutsigbarhet og trygge rammer. For det tredje er det positivt å ta utgangspunkt i de eksisterende tjenestene tilgjen-

gelige i kommunen og for det fjerde utvikle samarbeidsrelasjoner slik at tjenestene åpner for å ha som mål å inkludere barn og ungdom som opplever fattigdom. For det femte er systematisk rekruttering av deltakere med klare avgrensninger av risikogrupper noe som forstås som god praksis for å sikre at tiltakene når dem som trenger det mest. For det sjette er det hensiktsmessig med integrerende tiltak og hindre at deltakelse i tiltakene stigmatiserer en allerede utsatt målgruppe. En syvende suksessfaktor er samarbeid med foreldre. For det åttende er det av betydning med tiltak der man har muligheter til å komme tidlig på banen og sette i gang tidlig intervensjon, samt systemer for å se skole, hjem og fritid i sammenheng. Den niende suksessfaktoren er involvering og samarbeid med arbeidsgivere og privat næringsliv for å sikre muligheter for praksis og innpass på arbeidsmarkedet for ungdom som står utenfor opplæring og utdanning.

## Fra statlig strategi til kommunale tiltak

At tiltakene etableres bredt i kommunen med mange etater og andre aktører involvert, kan være med å gjøre tiltakene til kommunalt felleseie. Men kanskje viktigst er det med på å øke bevisstheten omkring problematikken og kompetansen på temaet. Våre funn har vist at svært mange kommunale og frivillige aktører deltar i driften av tiltak i tilskuddsordningen (kapittel 7), og tre av fire kommuner opplever at tilskuddsordningen har bidratt i ganske eller svært stor grad til å øke kommunens bevissthet og kompetanse.

Selv om de nasjonale handlingsplanene er essensielle for å holde fattigdomsbekjempelsen høyt på dagsordenen, spiller kommunene en helt avgjørende rolle i bestrebelsene etter å få til en helhetlig innsats i fattigdomsbekjempelsen (Hansen mfl. 2008). For å kunne nå de overordnede *nasjonale* målene som var å iverksette tiltak og kunnskapsutvikling som setter søkelyset på fattigdom, og som kan bidra til bedre samordning av tjenestetilbudet for fattige barn, unge og familier (AID 2008), er man helt avhengig av kommunal oppmerksomhet og eierskap til arbeidet.

For at det skal være en effektiv samkjøring mellom den nasjonale og den lokale politikk- og tiltaksutformingen, er det som vi viste til i innledningskapitlet flere forhold som må vurderes (Hansen mfl. 2008). Hansen og hennes kolleger har skissert disse forholdene i en modell (figur 12.1, neste side) basert på modellen for mainstreaming av sosial inkludering (O’Kelly og Litewska 2006:190).

Som utgangspunkt fremsetter Hansen og hennes kolleger at det lokale nivået må ha forståelse for politikken utgangspunkt, og at det lokale nivået må kjenne seg igjen i virkelighetsbeskrivelsen som ligger til grunn for den nasjonale politikken. I tilskuddsordningen som evalueres i denne rapporten, er vårt inntrykk at dette i stor grad er

Figur 12.1 Fra statlig strategi til kommunale tiltak



Kilde: Hansen mfl. 2008:8, O'Kelly og Litewska 2006:190

tilfellet. Tilskuddskommunene ser ut til å forstå fattigdom blant barn og ungdom i tråd med den levekårstilnærming og vektlegging av sosial deltakelse som er bakteppet for regjeringens handlingsplan mot fattigdom. Allikevel fremstår det som en utfordring å gjøre fattigdom som begrep til et sentralt tema i lokalpolitiske planverk. Til tross for at arbeidet i tilskuddsordningen følger regjeringens styringsdokumenter (aktivitet og deltakelse), viser våre funn at kommunene er ubekvemme med å knytte begrepet fattigdom til arbeidet som gjøres i tiltakene (jf. kapittel 4). Når kommunene i så liten grad er bekvemme med å bruke fattigdom som begrep, kan det diskuteres om det er hensiktsmessig å ha dette som merkelapp på politikk, tiltak og tilskuddsordninger (Hansen mfl. 2008).

For det andre viser Hansen og medforfattere til at politikkenes målsettinger må være klare. Med det menes det at forventede utfall eller effekter av tiltak man blir anmodet om å iverksette, og innretning på politikken må fremstå som hensiktsmessige. Her er inkludering et nøkkelbegrep, både sosial inkludering når det gjelder fritid, og inkludering på arbeidsmarkedet. Våre funn tyder på at kommunene opplever tilskuddsordningen for å sikre ferie- og fritidsopplevelser for barn, ungdom og familier som opplever fattigdom, samt å sikre arbeidsmarkedskvalifisering for ungdom som hensiktsmessige tiltak. Allikevel er det ikke alltid innlysende for informantene i hvilken grad arbeidet i tilskuddsordningen er tilstrekkelig målrettet til at man faktisk når fattige barn og ungdom, særlig om man legger en mer materiell forståelse av fattigdom til grunn. Informantene tror på viktigheten av arbeidet som gjøres, men de opplever også at det kan være vanskelig å se effektene av arbeidet i utvikling av fattigdomsrater eller andre målbare effekter.

Flertallet av informantene erfarer at de statlige satsingene treffer de utfordringene de møter lokalt. En utfordring for kommunene kan være at det er mange statlige satsinger å forholde seg til, og at disse forvaltes av ulike departementer og direktorater. Den statlige fattigdomssatsingen er fordelt på flere ulike tilskuddsordninger styrt fra ulike bevilgende myndigheter. Dette viser at fattigdomsbekjempelse er arbeid som er tverrfaglig. Alle har til felles at de ønsker å medvirke til en helhetlig og samordnet



innsats i kommunene. Paradoksalt gir tilskuddskommunene inntrykk av at samordning av de ulike tilskuddsordningene er en utfordring fordi de er med å forsterke sektorinndelingen i barnefattighedsarbeidet også lokalt i kommunen (jf. kapittel 11).

Det tredje forholdet som Hansen og hennes kolleger ser på, er hvorvidt politikken er kostnadseffektiv. Vårt inntrykk er at tiltaksutøverne i stor grad er opptatt av å innrette tiltak kostnadseffektivt, men samtidig er flertallet av informantene usikre på hvorvidt arbeidet kan videreføres dersom statlige tilskudd opphører. Dersom denne usikkerheten er bygget på antakelser om at kommunen ikke vil prioritere denne typen tiltak innenfor egne budsjetter, kan det være en indikasjon på at det er utfordringer knyttet til kommunens egne vurderinger av politikkenes kostnadseffektivitet. Samtidig er det viktig å poengtere at utviklingstiltak og prøveprosjekter trenger flere år før de viser resultater. Fra kontaktpersonene vet vi at det også finnes eksempler på tiltak som har mottatt tilskudd, og som senere har blitt del av den varige kommunale driften. Arbeid som skal bekjempe fattigdom, er også arbeid der man først på nokså lang sikt vil se effekter, og det er derfor ikke realistisk at kommunene på et tidlig stadium i tiltaksutvikling skal kunne ta stilling til hvor kostnadseffektive tiltakene er.

Det fjerde forholdet er den lokale kommunale implementeringen av politikken. Hansen og medforfattere fremholder det som viktig at kommunene er enige i målene som settes. Det tillegges at også aktuelle «stakeholders» bør bli konsultert når den lokale politikken utformes (både aktuelle etater og organisasjoner), og at kommunene må utvikle tiltak som antas å være effektive innenfor de økonomiske rammer som er til rådighet. I tilskuddsordningen er vårt inntrykk at kommunene er enige i målene som settes frem i rundskrivet, samtidig som det er rom for å utvikle lokale mål tilpasset lokale forhold. Våre funn tyder på at det i liten grad har blitt utviklet kommunale handlingsplaner eller styringsverktøy som legger føringer for tiltakene som mottar støtte. Men som vi har vist i kapittel 11 finner vi også en tidsdighet i våre data. På den ene siden ønsker kommunene mer konkret veiledning og retningslinjer for implementering av arbeidet og oppfølgingen av tilskuddsordningen. På den andre siden ønsker kommunene også mer frihet til å bestemme innretning på tiltak innenfor en kjent ramme slik at de kan tenke helhet i kommunens innsats. Til tross for at departementet ønsker en helhetlig satsing, tyder våre funn på at måten tilskuddsordningen er innrettet på, kan fremstå som en hinder for kommunal helhetlig satsing. For eksempel sier en av våre informanter at kriteriene for kunngjøring av tilskuddsmidler «tvinger» kommunene til å prioritere søknader fra eksterne som de ikke har kjennskap til, eller som ikke passer inn i den innretningen kommunen har ønsket seg for innsatsen. Samtidig er kunngjøring av tilskuddsordningen til alle potensielle tiltaksutøvere en forutsetning for at aktuelle «stakeholders» involveres, dersom vi skal anvende Hansen og hennes kollegers modell (se figur 12.1).

Flere av våre informanter er opptatt av rolleavklaring i innsatsen og uttrykker frustrasjon knyttet til klarheter i hvem som egentlig forvalter ordningen (kommune eller

departement) (jf. kapittel 11). Som vi har gjort rede for i kapittel 5, sender potensielle tiltaksutøvere søknad til kommunen som samordner søknad og gjør en prioritering som deretter sendes til departementet. Vårt inntrykk er at departementet som regel ikke overstyrer kommunens prioriteringer. Muligheten for at departementet kan overstyre kommunens prioriteringer, oppleves allikevel av flere av informantene som et hinder for målrettet innsats. Men dette er et punkt informantene deler seg på (jf. kapittel 11).

Det femte elementet i modellen til Hansen og hennes kolleger er overvåking og evaluering. Dette punktet omhandler både implementering og vurdering av i hvilken grad målene i tiltakene nås. Vi har tidligere i rapporten vist at det i varierende grad er gjennomført evalueringer av tiltakene som mottar tilskudd. Det ligger allikevel et overvåkingselement i tilskuddsordningen ved at alle tiltak som mottar støtte årlig, sender inn rapport ved avslutningen av året. Riksrevisjonen har kritisert ordningen fordi rapporteringene i liten grad gir informasjon om måloppnåelse og om midlene er benyttet i tråd med søknad og formål (Riksrevisjonen 2009). Våre funn tyder også på at det er utfordringer knyttet til manglende kriterier for måloppnåelse, og at det er vanskelig å evaluere effektene av den type tiltak som inngår. Hovedinntrykket vårt er allikevel at kommunene har tiltro til at tiltakene har positiv effekt på målgruppen, og kontaktpersonene i kommunene har god informasjon om arbeidet som gjøres i de ulike tiltakene, og hvorvidt de arbeider i henhold til intensjonene fremsatt i søknaden til tiltaket. Vi har allerede vist til frustrasjoner kontaktpersoner har uttrykt i forbindelse med rapporteringsskjemaene (kapittel 11). Flere tiltaksutøvere vi har snakket med, trekker også frem at årlig rapportering er arbeidskrevende, men at de opplever det som et positivt element i tilskuddsordningen at de har stor råderett over bruk av midler og dermed også muligheter til å gjøre endringer i tiltaksarbeidet dersom de opplever at tiltaket ikke går som planlagt.

Det siste leddet i modellen til Hansen og hennes kolleger er tilbakemelding (feedback) og formidling av de kommunale erfaringene til nasjonale myndigheter, slik at det kan vurderes hva som skal gjøres videre, og hvordan politikken eventuelt må justeres for å ha større suksess i måloppnåelsen. Som allerede nevnt er den viktigste formen for tilbakemelding den årlige rapporteringen fra tiltakene til departementet ved avslutningen av året. Det gjennomføres også et årlig kontaktmøte mellom kontaktpersonene i kommunene og departementet der kommunene har mulighet til å gi tilbakemeldinger til departementet. Våre funn tyder på at kontaktpersonene opplever å ha gode muligheter til å gi tilbakemeldinger til departementet, men det er flere av tiltaksutøverne som hadde ønsket seg mer direkte dialog med departementet og tilbakemeldinger om hvordan departementet vurderer arbeidet som gjennomføres. Ut fra ressurs hensyn er det nok urealistisk at en slik tilbakemelding og direkte dialog kan la seg gjøre i og med at dette er en omfattende tilskuddsordning (164 tiltak i 2009).

Gjennom modellen til Hansen og hennes kolleger har vi forsøkt å belyse prosessen med å implementere den nasjonale målsettingen om å bekjempe barnefattigdom på

kommunalt plan. For at fattigdomsbekjempelse blir forankret og får legitimitet som en kommunal målsetting i samme grad som den er det på statlig nivå, er det viktig at de involverte aktørene lokalt føler deleierskap i satsingen. Utfordringen er imidlertid nettopp å få til en slik forankring slik at det å bekjempe effektene av barnefattigdom blir en integrert del av lokale innsatser for å bedre barn og unges trivsel og levekår (Nuland mfl. 2009b). At kommunene i større grad ønsker å ta styringen i innretningen på tiltakene lokalt, kan ses på som et signal om at arbeidet har fått en lokal forankring, i hvert fall hos kontaktpersonene i kommunen. Allikevel er usikkerhet knyttet til videreføring av tiltak samt fravær av helhetlige kommunale strategier på hvordan kommunene skal møte de lokale fattigdomsutfordringene, et signal om at kommunene ikke arbeider med fattigdom som en enhetlig kategori (jf. Hansen mfl. 2008).

## **Evaluering av måten tilskuddsordningen blir forvaltet på**

I dette avslutningskapitlet har vi diskutert utfordringer knyttet til prosessen fra å være en statlig strategi til implementering i kommunen. Et av funnene her var at flere kommuner ønsket mer styring av tilskuddsmidlene. Vi ser det som et positivt funn at kommunene i større grad ønsker å ha eierskap til innsatsen. Samtidig vil vi mene at det har vært viktig og fremdeles vil være viktig at departementet har en sentral plass i forvaltningen av ordningen. Det nasjonale søkelyset på barnefattigdom har også betydning på kommunalt nivå, og for at innsatsen lokalt skal vedvare, vil det være nødvendig at også departementet fortsetter å holde temaet på den politiske dagsordenen.

Kommunenes forhold til måten tilskuddsordningen er organisert på, støtter opp om resultatene fra andre undersøkelser om kommuners forhold til prosjektstøtte og tiltaksmidler (for eksempel Hansen mfl. 2008). Funnene er tosidige. På den ene siden er tilbakemeldingene tydelige på at tiltakene og de prioriteringene som er gjort, har vært prisgitt de statlige tilskuddsmidlene. På den andre siden er det flere kommuner som hevder at de heller hadde ønsket seg rammeoverføringer, så kommunene i større grad kunne gjøre prioriteringer selv. Det er vanskelig å vite om rammeoverføringer ville ført til en annen innretning på tilskuddsordningen. Vi har prøvd å se på hva som skal til for at fattigdomsbekjempelse blir forankret og får legitimitet som en kommunal målsetting i samme grad som den er på statlig nivå. Et viktig moment vil være i hvilken grad kommunen selv og tiltaksutøvere føler eierskap til satsingen, og at tiltakene blir kommunalt felleseie. Vi vil argumentere med at tilskuddsordningen har skapt handlingsrom i kommunen og økt bevisstheten rundt arbeidet med fattigdom blant barn og unge. Samtidig vitner usikkerheten om tiltak blir videreført, om at arbeidet mangler

lokalpolitisk legitimitet, og at det er utfordringer knyttet til politisk forankring og økonomisk prioritering.

Et viktig virkemiddel for å forankre satsingen lokalt vil være å engasjere det lokalpolitiske nivået mer i tilskuddsordningen. For tildelingen i 2010 kom det nye kriterier fra BLD knyttet til at søknader fra kommunene skal behandles politisk i kommunen før de oversendes departementet. Vi har ikke hatt mulighet til å se om dette vil ha en effekt på politisk forankring. Men vi sitter igjen med et inntrykk fra intervjuene om at noen kommuner i større grad vurderer om tiltakene på lengre sikt kan videreføres innenfor kommunale budsjetter, som del av vurderingen av søknader til departementet.

I spørreundersøkelsen fant vi at det kun var et mindretall av kommunene som hadde utviklet helhetlige strategier eller handlingsplaner for hvordan de skal møte de lokale fattigdomsutfordringene. Utarbeiding av en slik handlingsplan, der man gjør tiltakene til en del av planen, kan være et viktig virkemiddel for å fremme samordnet innsats og samarbeid på tvers av sektorgrenser. For kommuner som mottar tilskudd fra flere tilskuddsordninger, vil også en handlingsplan potensielt kunne fungere som en paraply for de ulike satsingene og gjøre det lettere for kommunene å se satsingene i sammenheng.

Vår undersøkelse viser også at flere informanter kvier seg for å bruke begrepet fattigdom i tilknytning til arbeidet som gjøres. Når kommunene i så liten grad er bekvemme med å bruke fattigdom som begrep, kan det diskuteres om det er hensiktsmessig å ha dette som merkelapp på politikk, tiltak og tilskuddsordninger (Hansen mfl. 2008). Det kan også diskuteres om fattigdom er riktig merkelapp uavhengig av vegringen mot å bruke begrepet. Målet med satsingen er å sikre at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg (AID 2008). Videre er hovedandelen av tiltakene som igangsettes, ikke i seg selv tiltak som vil bekjempe barnefattigdom som problem (i hvert fall på kort sikt), men i større grad tiltak som er sosialt inkluderende og forebyggende. Samtidig har fattigdomsbekjempelse vært en sentral politisk målsetting i flere år. Det kan like godt hende at å velge andre begreper på fenomenet vil føre til en viss utvanning fordi tiltakene som iverksettes, da like gjerne kan bli en del av det generelle tiltaksapparatet. Dermed risikerer man også å miste økonomiens betydning for barns velbefinnende ute av syne (Nuland mfl. 2009b).

## Anbefalinger

Det kan være nyttig å se på den satsingen som vi har evaluert i denne rapporten, som del av en prosess i retning av å utvikle gode tiltak for å bekjempe effektene av barnefattigdom som er tilpasset lokale forhold. I det videre arbeidet med tilskuddsordningen vil vi komme med følgende anbefalinger:

### **Anbefalinger til departementet**

- Tilskuddsordningen bør i større grad ses i sammenheng med og utlyses sammen med andre tilskuddsordninger. For noen kommuner og tiltaksutøvere har det for eksempel vært arbeidskrevende å rapportere om en rekke ulike tilskuddsordninger som i stor grad har de samme målgruppene og målene.
- Videre bør det vurderes å utarbeide bedre systemer for rapportering fra tiltaksarbeidet og rapportering av måloppnåelse. En mulighet kan være å utvikle elektroniske rapporteringsskjemaer som inkluderer spørsmål om tiltakets art, vurderinger om måloppnåelse, utfordringer med mer. En fordel ved å gjøre slike rapporteringer elektronisk er at man nokså enkelt kan samordne rapporteringer for å belyse utvikling i tilskuddsordningen. Dette er for eksempel gjort i tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og familier*. I forlengelse av forrige punkt burde det også vurderes om det er mulig å utvikle felles rapportering for tilskuddsordninger som har de samme målgruppene og målene.
- Departementet bør vurdere om kontaktmøtene kan få en annen form. Her er det mulig å lære av kommunenettverk som finnes andre steder (for eksempel innen boligsosialt arbeid ved Husbanken). Kommunene etterlyser mer faglig utveksling og presentasjon av gode eksempler på arbeid.
- Departementet bør vurdere å opprette en egen internettside for tilskuddsordningen som inneholder en oppdatert eksempelsamling med korte presentasjoner og kontaktinformasjon for alle tiltak i ordningen. En slik side kan potensielt bidra til erfaringsutveksling og kontakt ikke bare mellom kommuner, men også tiltaksutøvere. I dag presenteres tiltak som får tilskudd, i pressemeldinger fra departementet som også er tilgjengelig i departementets arkiv på Internett. Det er allikevel vanskelig å finne frem til de ulike tiltakene, og pressemeldingene har ikke med navn på tiltakseier/tiltaksutøver eller kontaktinformasjon.

### **Anbefalinger til tilskuddskommunene**

- Arbeidet i tiltakene og i kommunene bør starte med en nærmere avgrensning av risikogrupper lokalt, og det bør arbeides med hvordan kommune og tiltaksutøvere i større grad kan gjennomføre kartlegginger av målgruppe. Dermed kan tiltakene målrettes mer mot grupper som opplever fattigdom og/eller alvorlige sosiale problemer, og man sikrer at barn/unge som ikke allerede er i hjelpeapparatets søkelys, også kan inkluderes i tiltakene.
- Kommunene som mottar midler, bør utarbeide konkrete overordnede målsettinger for arbeidet sitt. Dette kan både omfatte en tydeligere presisering av hva kommunen

ønsker å oppnå med tiltaksarbeidet, hvilke målgrupper som skal nås med tiltakene, og hva som er det ønskede utfallet for de enkelte deltakerne. Slik presisering bør involvere lokale politikere, slik at tiltaksarbeidet i større grad blir politisk forankret, og kan med fordel innarbeides i kommunale planer. For at en slik handlingsplan skal være slagkraftig, må den ha forankring og legitimitet hos de aktørene den involverer. I tillegg må den implementeres i kommunenes økonomiske planer. Tiltaksarbeidet bør gjøres til en sentral del av handlingsplanen. På denne måten vil det også være mulighet til å øke samordningen av arbeidet i ulike tilskuddsordninger, som kan føre til en mer helhetlig og samordnet innsats i kommunene.

- Kommunene kan vurdere å etablere en stilling/funksjon som barnefattigdomsordinator. En utfordring i flere kommuner er at det igangsettes svært mange ulike prosjekter og tiltak innenfor flere ulike tilskuddsordninger med ulikt sektoransvar. Det foregår også viktig arbeid innenfor de etablerte tjenestene, både hos kommunale aktører og frivillige organisasjoner. At det er så mange ulike prosjekter og tiltak, gjør det krevende for ansatte i kommunen å faktisk vite hva som pågår av tiltak, og kan være et hinder til at aktuelle barn i målgruppen henvises til tiltak de kunne nytt godt av. En slik koordinatorstilling kan bidra til at kunnskap om aktiviteten i kommunen samles og holdes oppdatert, og informasjon gis til relevante aktører.
- Det er få kommuner som har etablert systemer for brukermedvirkning, til tross for at nesten alle kommuner mener brukermedvirkning er et viktig element i fattigdomsbekjempelse. Det bør arbeides med hvordan barn og ungdom i større grad kan påvirke arbeidet og utvikling av systemer for brukermedvirkning. En ekspertgruppe argumenterer i en rapport til BLD (BLD 2009b) at for å sikre at man klarer å få med ungdom utenfor opplæring og arbeid inn i tiltak/deltakelse, må man nærme seg gruppen med motivasjonsarbeid, noe som forutsetter medbestemmelse og medvirkning.
- Vår dokumentstudie viser at det er flere kommunale etater enn frivillige organisasjoner som er tiltakseiere. Vi har også funn som tyder på at det kan være utfordrende å få til samarbeid mellom kommunale etater og frivillige organisasjoner. Kommuner bør jobbe med å definere kommunens praksis med hensyn til frivillig satsing, slik at frivillige organisasjoner og kommunale etater utfyller hverandre og det legges til rette for gode samarbeidsrelasjoner. En slik definert praksis kan også gjøres i sammenheng med utvikling av handlingsplan.

## Kunnskapsbehov

2010 er det europeiske året for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon, og markeringen av året brukes i mange land for å få frem og belyse arbeidet som gjøres på barnefattigdomsfeltet. Gjennom EU gjennomføres det også hvert år flere "peer reviews" om sosial inkludering, der også fattigdom blant barn innimellom er tema. Disse arrangementene og "peer reviews" er gode arenaer for å få frem praksis i andre europeiske land, og sannsynligvis har vi noe å lære av dette arbeidet. En kunnskapsstatus som ser på hva som er gjennomført av arbeid mot barnefattigdom i de senere år, og erfaringene fra denne innsatsen, kan være et konstruktivt bidrag i den videre utviklingen av norsk fattigdomsbekjempelse. En slik kunnskapsstatus bør også belyse hvordan det kan arbeides med å se effekt av tiltaksarbeid i innsatsen mot sosial eksklusjon og fattigdom.

Vi vet etter hvert ganske mye om hvordan kommuner og frivillige organisasjoner samarbeider i tilskuddsordninger, og hva de ulike aktørene tilbyr av tiltak for å bekjempe effektene av å leve i fattigdom. Men vi vet forholdsvis lite om relasjonene mellom frivillige organisasjoners arbeid og den offentlige hjelpen i fattigdomsbekjempelsen utenom tilskuddsordningene. Både sosialtjenesteloven og diverse offentlige dokumenter har som uttalt målsetting at et tett samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor er nødvendig i en effektiv kamp mot fattigdom. I lys av denne politiske målsettingen er det interessant å undersøke hvilke synspunkter aktørene selv har på samarbeidet. Vi har i vår rapport sett både gode eksempler på samarbeid og eksempler på at samarbeid er utfordrende. Skal man lykkes med å styrke samarbeidet, fordrer dette både god kommunikasjon mellom offentlige/frivillige organisasjoner og en god (og omforent) forståelse av hva de respektive organisasjoner kan bidra med. Det vil være interessant å skaffe til veie kunnskap om det faktiske samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og offentlige etater, også utenom tilskuddsordninger.

I dette prosjektet og lignende evalueringer har vi sett på hvordan frivillige organisasjoner og kommuner samarbeider innenfor tilskuddsordninger for å bekjempe barnefattigdom. I intervjuene ser vi at det er varierende hvordan kommunene forholder seg til de frivillige organisasjonenes arbeid. Vi har lite kunnskap om hvordan ansatte i det offentlige tjenesteapparatet ser på de frivillige organisasjonenes arbeid. En av informantene i et Fafo-prosjekt om frivillige organisasjoners arbeid med fattigdom (Gautun mfl. 2005) ga uttrykk for at sosialkontorene syntes de frivillige organisasjonene var for snille og «slepphendte», men vi vet verken om dette er et generelt syn innenfor sosialtjenesten, eller hvilke negative konsekvenser «slepphendthet» eventuelt kan ha. Noen informanter i samme prosjekt ga også uttrykk for at sosialkontorene mente at de frivillige organisasjonene bidro til å sementere fattigdommen. I denne rapporten har vi vist at noen kommunalt ansatte opplever at de konkurrerer mot frivillige organisasjoner om midler fra tilskuddsordninger, og at det kan redusere kommunenes handlingsrom. For å supplere informasjonen om forholdet mellom det frivillige og det

offentlige er det behov for å se nærmere på hvordan ansatte i offentlige etater vurderer det frivillige tilbudet.

I tillegg til å undersøke selve samarbeidet mellom offentlig etater og frivillige organisasjoner kan det være aktuelt å se nærmere på offentlig ansattes *holdninger*, både holdningene til de brukerne man har til oppgave å hjelpe, og holdningene til de frivillige organisasjonenes rolle. Gjennom intervjuene med de frivillige organisasjonene og brukerne i Gautun og hennes kollegers undersøkelse kom det frem flere synspunkter på de offentlige etatenes arbeid. Både enkelte brukere og enkelte representanter for organisasjonene fremholdt for eksempel at brukerne ikke ble møtt med samme grad av respekt i det offentlige som hos de frivillige (Gautun mfl. 2005). De frivillige organisasjonene ses i stadig større grad som viktige aktører i fattigdomsbekjempelsen, og økt kunnskap om holdninger til arbeidet som gjøres, vil kunne bidra konstruktivt til arbeidet med å få til samordning av tjenester i kommunene.



## Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), *Handlingsplan mot fattigdom*. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) – Statsbudsjettet 2007
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats i 2009*. Vedlegg til St.prp nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009
- Backe-Hansen, E. (2004), *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår. Kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom*. NOVA-rapport 12/04. Oslo: NOVA
- Barne- og likestillingsdepartementet (2005), *Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – søknad om støtte for 2006 (kap. 857 post 73)*. Rundskriv Q-10/05
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006), *Fattigdom blant barn, unge og familier. Et kunnskaps- og erfaringshefte*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006), *Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – søknad om støtte for 2007 (kap. 857 post 73)*. Rundskriv Q-10/06
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007), *Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – søknad om støtte for 2008 (kap. 857 post 73)*. Rundskriv Q-10/2007
- Barne- og likestillingsdepartementet (2008), *Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – søknad om støtte for 2009 (kap. 857 post 73)*. Rundskriv Q-10/2008
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009a), *Veileder til tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, for søknad om støtte i 2010 (kap. 857 post 73)*. Separat vedlegg til Rundskriv Q-10/2009
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009b), *Ungdoms fritidsmiljø – Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse*. Utredning fra ekspertgruppe nedsatt av Barne- og likestillingsdepartementet januar 2008
- Christensen, J., T. Fløtten, C. Hyggen (2008), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Oslo: Faf-notat 2008:20
- Dahl, K.M. (2007), *Udsatte børns fritid – et litteraturstudie*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd
- Epland, J. (2001), *Barn i husholdninger med lav inntekt: Omfang, utvikling, årsaker*. SSB-rapport 9. Oslo: Statistisk sentralbyrå

- Esping-Andersen, G. (2002), «A child-centred social investment strategy.» I: Esping-Andersen, mfl., red., *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press
- EU (2008), *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current Status and the Way Forward*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities
- Fløtten, T. (1999), *Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?* Oslo: Fafo-rapport 303
- Fløtten, T., red. (2009a), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Fløtten, T. (2009b). «Barnefattigdom.» I: Fløtten, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Fløtten, T., E. Dahl, A. Grønningsæter (2001), *Den norske fattigdommen. Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den og hva kan vi gjøre med den?* Oslo: Fafo-notat 2001:16
- Fløtten, T. og H. Kavli (2004), *Poverty and exclusion among children from ethnic minority groups*. Paper presented at the ESPA-net conference in Oxford, September
- Fløtten, T. og H. Kavli (2009), «Barnefattigdom og sosial deltakelse.» I: Fløtten, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Friberg, J. H. (2005), *Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo*. Oslo: Fafo-notat 2005:16.
- Gautun, H., J.A. Drøpping og T. Fløtten (2005), *Når noden er størst. En analyse av frivillige organisasjoner hjelp og tilbud til fattige*. Oslo: Fafo-rapport 476
- Grødem, A.S. (2008), «Household Poverty and Deprivation Among Children: How strong are the links?» *Childhood* 15 (1): 107–125
- Hansen, I.L.S., H. Bogen, T. Fløtten, A.W. Pedersen og J. Sørvoll (2008), *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Oslo: Fafo-rapport 2008:18
- Hansen, I.L.S., H. Gautun, Å. Langsether og H.C. Sandlie (2007), *Ikke bare bare å bo. Slutt-rapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Oslo: Fafo-rapport 2007:38
- Haualand, H. (2004), *Tiltak for barn og unge i større bysamfunn. En kartlegging av tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn»*. Oslo: Fafo-notat 2004:29
- Heckman, J. og L. Lochner (2000), «Rethinking education and training policy.» I: Danziger og Waldvogel, red., *Securing the future. Investing in children from birth to college*. New York: Russel Sage
- Hernes, G. (2010), *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Oslo: Fafo-rapport 2010:03

- Hyggen, C. (2009), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2007. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Oslo: Fafo-notat 2009:06
- Innocenti (2005), *Child Poverty in Rich Countries 2005*. Report Card No. 6. Firenze: Unicef Innocenti Research Centre
- Kavli, H. (2007), *En felles fritid. Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 2007:22
- Lorentzen, T. og R.A. Nielsen (2009), «Går fattigdom i arv?» I: Fløtten, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lorentzen, T. og R.A. Nielsen (2008), *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Oslo: Fafo-rapport 2008:14
- Lund, M. (2006), *De frivillige og de fattige. Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige*. Oslo: Fafo-rapport 528
- Markussen, E., M. Wigum Frøseth, B. Lødding og N. Sandberg (2008), *Bortvalg og kompetanse*. Rapport 13/2008. Oslo: NIFU STEP
- Mogstad, M. og M. Rege (2009), «Betydningen av tidlig læring for å motvirke at fattigdom går i arv.» I: Fløtten, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Nadim, M. og R. Nielsen (2009), *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Oslo: Fafo-rapport 2009:38
- NAV (2006), *Brukermedvirkning i NAV. Bakgrunn, begrunnelse og forståelse*. NAV Interim NOU 2009:10, Fordelingsutvalget, Finansdepartementet
- Nuland, B.R. (2007), *Ansikt til ansikt med fattigdommen. Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige*. Oslo: Fafo-rapport 2007:18
- Nuland, B.R. (2008), *Når nøden skaper overskrift. Medienes dekning av frivillige organisasjoners arbeid med fattigdom*. Oslo: Fafo-rapport 2008:11
- Nuland, B.R. (2009a), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2008. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Oslo: Fafo-notat 2009:21
- Nuland, B.R. (2009b) *Tackling unemployment and child poverty*. Peer Review: The City Strategy for tackling unemployment and child poverty, United Kingdom. European Commission
- Nuland, B.R., J.L. Hjort, T. Fløtten og E. Backe-Hansen (2009a), *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Oslo: Fafo-rapport 2009:50

- Nuland, B.R., T. Fløtten og E. Backe-Hansen (2009b), «Tiltak for å fremme aktivitet og deltakelse». I: Fløtten, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- O’Kelly, K. og I. Litewska (2006), *Better policies, better outcomes: Promoting social inclusion*. Dublin: Combat Poverty Agency
- Rambøll (2009), *Kartlegging av ungdomstiltak*. Rapport på oppdrag av NAV Drift og Utvikling, august 2009
- Redmond, G. (2008), *Children’s Perspectives on Economic Adversity: a Review of the Literature*. Florence: UNICEF
- Ridge, T. (2002), *Childhood poverty and social exclusion from a child’s perspective*. Bristol: Policy Press
- Riksrevisjonen (2009), *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*. Dokument 1 (2009–2010)
- Sandbæk, M., red. (2004), *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?*, Oslo: NOVA, rapport nr. 11/04
- Sandbæk, M., red. (2008), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid* Oslo: NOVA, rapport nr. 7/08
- Sletten, M., T. Fløtten og A. Bakken (2004), «Vennskapets pris – fattigdom og sosial isolasjon i ungdomstida.» *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 4 (2): 55–76
- Soria Moria II-erklæringen (2009), *Politisk plattform for flertallsregjeringen*. Utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet
- St. meld. nr. 6 (2002–2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*. Oslo: Sosialdepartementet
- Statistisk sentralbyrå (2010), *Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper*: <http://www.ssb.no/inntind/tab-2010-04-30-05.html>
- Thorød, A.B. (2008), «Sosial eksklusjon.» I: Sandbæk, M., red., *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo: NOVA, rapport nr. 7/08, s. 212–236
- Thrana, H.M., C.H. Anvik, T. Bliksvær og T. L. Handegård (2009), *Hverdagsliv og drømmer for unge som står utenfor arbeid og skole*. NF-rapport nr. 6/2009. Nordlandsforskning
- Townsend, P. (1979), «The development of Research on Poverty.» I: *Social Security Research: The definition and Measurement of Poverty*. London: Great Britain. Dept. of Health and Social Security
- Ytrehus, S. (2004), *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Oslo: Fafo-rapport 445

# Vedlegg 1 Intervjuguider

## Intervjuguide – kontaktperson

### Problemforståelse og oversikt

- Opplever du at din kommune har problemer med barnefattigdom?
- Hvordan definerer du barnefattigdom?
- Hvilke utfordringer har kommunen knyttet til fattigdom og dårlige levekår for barn/unge?
- Er det noen grupper som du opplever er særlig utsatt for barnefattigdom i kommunen?
- Hva mener du er de viktigste årsakene til at barnefamilier i kommunen er fattige eller har dårlige levekår?
- Er det gjort noen kartlegginger knyttet til barnefattigdom i kommunen?
- Er politikerne opptatt av barnefattigdom?

### Tiltak finansiert av midlene fra BLD

- Hva slags type tiltak har kommunen igangsatt for midlene fra BLD?
- Når ble tiltak(ene) igangsatt?
- Hva slags målsetninger ble satt for tiltakene, og ble det satt noen kriterier for måloppnåelse?
- Inngår midlene som en del av mer omfattende tiltak?
- Hvordan tas beslutninger om bruken av midlene?
- Er tiltakene vanskelige, eller lette, å få til? Hvilke barrierer fins det?
- Samarbeider kommunen med andre instanser om iverksetting av tiltakene? På hvilke måter?
- Brukermedvirkning: I hvor stor grad trekkes barn, ungdom og foreldre med i planleggingen av tiltak?
- I hvor stor grad trekkes de ansatte i kommunen inn i planleggingen av tiltak?
- Har du utviklet noen strategier for å få tilbakemelding fra brukerne av enkelttiltak om hvilke erfaringer de har med tiltakene?
- Opplever du at man når de mest utsatte barna og ungdommene?

- I hvilken grad er tiltakene innrettet mot spesielle grupper?
- Er det noen grupper som du opplever at det er vanskelig å nå med tiltak, eller vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe?
- Har det vært gjort noen vurderinger med tanke på balansen mellom å nå målgruppen og å unngå stigmatisering?
- På hvilke måter ser det ut til at tiltakene påvirker situasjonen for barn og ungdom som er utsatt for fattigdom?
- Er det noen tiltak som i større grad enn andre når målgruppen og som oppleves å gjøre en positiv forskjell?
- Hvilke faktorer som har vært viktige for tiltakenes velykkethet, evt. Hemmet suksess.
- Vil tiltakene videreføres fremover?

### **Strategier, planer**

- Hvilke andre typer tiltak har du i kommunen knyttet til å redusere barnefattigdom?
- Har kommunen fått tilskuddsmidler fra andre statlige tilskuddsmidler, evt hvilke?
- Har kommunen utviklet noen planer eller strategier som handler om å forebygge/ redusere barnefattigdom?
- Overordnede planer om å redusere barnefattigdom / planer på enkeltområder?
- Hvem har tatt initiativ til utviklingen av disse planene / strategiene?
- Hvem har ansvaret for utarbeidelse og fremdrift i tiltakene?
- Hvilke aktører er involvert?
- Hvilken rolle har politikerne i prosessen?
- Foretas det noen evaluering av strategiene?
- Hva tror du er det viktigste kommunen kan gjøre for å bekjempe barnefattigdom?
- Hva kan kalles suksesskriterier i innsatsen mot barnefattigdom?
- Hva er de største hindringene for en effektiv bekjempelse av barnefattigdom?

### **Samarbeid**

- Er det samarbeid mellom ulike avdelinger / etater i kommunen om planer og tiltak knyttet til barnefattigdom?
- Hvordan fungerer samarbeidet?
- Hvordan er samarbeid mellom kommune og frivillige aktører?

~

- Samarbeider du med noen brukerorganisasjoner i arbeidet?
- Samarbeider du med andre kommuner/bydeler innenfor arbeid med barnefattigdom?
- Er det andre aktører du samarbeider med i arbeidet med barnefattigdom?
- Er det noen aktører du skulle ønske du hadde samarbeidet mer med?

#### **Forholdet stat – kommune, og arbeidet med søknadsprosess**

- Opplever du at det er stor oppmerksomhet omkring barnefattigdom på statlig nivå (i sentralforvaltningen)?
- Hva syns du om statens strategier på området?
- Hvordan har man organisert søknadsprosessen, og hvordan har man lyktes med å mobilisere underliggende etater, frivillige organisasjoner mv.
- Hvordan har arbeidet med å annonsere midlene og mobilisere søkerne foregått?
- Hvilke strategier og hensyn har kommunene lagt til grunn for sin prioritering av søknadene ved oversendelsen til departementet?
- I hvilken grad mener kommunene at departementet følger kommunenes/bydelenes prioriteringer og hvilket inntrykk har de når det gjelder kriteriene ligger til grunn for bevilgningspraksis?
- Har kommunenes organisering/arbeidsform i forhold til dette prosjektarbeidet endret seg over tid?
- Hvilke grupper og typer av tiltak opplever du er mest prioritert i de statlige initiativene?
- Opplever du at de statlige satsningene treffer de utfordringene du møter lokalt?
- Har du de forutsetninger som skal til for å implementere de statlige strategiene lokalt?
- Opplever du at det finnes kanaler hvor du kan melde tilbake hva du synes om de statlige strategiene og initiativene?

## **Intervjuguide - tiltaksutøver**

### **Problemforståelse og oversikt**

- Opplever du at kommunen din har problemer med barnefattigdom?
- Hvordan vil du definere barnefattigdom?
- Hvilke utfordringer har kommunen knyttet til fattigdom og dårlige levekår for barn/unge?
- Er det noen grupper som du opplever er særlig utsatt for barnefattigdom i kommunen?

- Hva mener du er de viktigste årsakene til at barnefamilier i kommunen er fattige eller har dårlige levekår?
- Har tiltaket gjort noen kartlegginger knyttet til barnefattigdom i kommunen?

**Tiltak finansiert av midlene fra BLD**

- Hva slags type tiltak har dere igangsatt for midlene fra BLD?
- Når ble tiltaket igangsatt?
- Hva slags målsetninger ble satt for tiltaket, og ble det satt noen kriterier for måloppnåelse?
- Inngår tiltaket som en del av mer omfattende tiltak?
- Hvordan tas beslutninger om bruken av midlene?
- Er tiltaket vanskelig, eller lett å få til? Hvilke barrierer fins det?
- Samarbeider dere med andre instanser om iverksetting av tiltakene?
- Hvordan håndterer dere deling av sensitiv informasjon, og er taushetsplikten et hinder for å drive med arbeidet?
- Brukermedvirkning: I hvor stor grad trekkes barn, ungdom og foreldre med i planleggingen av tiltak?
- Har du utviklet noen strategier for å få tilbakemelding fra brukerne av enkelttiltak om hvilke erfaringer de har med tiltakene?
- Opplever dere at tiltaket når de mest utsatte barna og ungdommene?
- I hvilken grad er tiltakene innrettet mot spesielle grupper?
- Er det noen grupper som du opplever at det er vanskelig å nå, eller vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe?
- Har det vært gjort noen vurderinger med tanke på balansen mellom å nå målgruppen og å unngå stigmatisering?
- På hvilke måter ser det ut til at tiltaket påvirker situasjonen for barn og ungdom som er utsatt for fattigdom?
- Hvilke faktorer har vært viktige for tiltaket vellykkethet, evt. hemmet suksess?
- Vil tiltaket videreføres fremover?
- Vurderes det alternativ finansiering til tiltaket?
- Hvordan arbeides det med forankring av tiltaksarbeidet?
- Burde midlene vært administrert på en annen måte?



### **Strategier, planer**

- Opplever du at barnefattigdom er et viktig tema på den politiske dagsorden i kommunen din?
- Hva tror du er det viktigste kommunen kan gjøre for å bekjempe barnefattigdom?
- Hva er de største hindringene for en effektiv bekjempelse av barnefattigdom?

### **Samarbeid**

- Samarbeider dere med andre kommunale instanser eller frivillige organisasjoner i tiltaksarbeidet?
- Hvordan fungerer samarbeidet?
- Samarbeider du med noen brukerorganisasjoner i arbeidet?
- Er det noen aktører du skulle ønske du hadde samarbeidet mer med?

### **Statens rolle og søknadsprosessen**

- Opplever du at det er stor oppmerksomhet omkring barnefattigdom på statlig nivå (i sentralforvaltningen)?
- Hva syns du om statens strategier på området?
- Hvordan opplever du søknadsprosessen i kommunen?
- Hvordan fikk dere høre om tilskuddsmidlene?
- Er det noe dere opplever at prioriteres i kommunens behandling av søknadene?
- Opplever dere at departementet følger kommunens prioriteringer?
- Har kommunenes organisering/arbeidsform i forhold til dette prosjektarbeidet endret seg over tid?
- Har tiltakets organisering og arbeid endret seg over tid?
- Hvilke grupper og typer av tiltak opplever du er mest prioritert i de statlige initiativene?
- Opplever du at de statlige satsningene treffer de utfordringene du møter lokalt?
- Har du de forutsetninger som skal til for å implementere de statlige strategiene lokalt?
- Opplever du at det finnes kanaler hvor du kan melde tilbake hva du synes om de statlige strategiene og initiativene?

# Vedlegg 2 Spørreskjema



## Evaluering av tilskuddsordningen "barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn"

### Innledning

Fafo og NOVA gjennomfører på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet en evaluering av fattigdomstiltak innenfor tilskuddsordningen "barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn". Du får denne henvendelsen i egenskap av å være kontaktperson for tilskuddsordningen i din kommune/bydel.

Det overordnede formålet med evalueringen er å få mer innsikt i resultatene fra departementets fattigdomssatsing for barn og unge. Som kontaktperson for den aktuelle tilskuddsordningen har du kunnskap som er svært interessant for oss i en slik evaluering.

Etter avtale med departementet skal deler av evalueringen skje på bakgrunn av et felles spørreskjema for alle kommuner/bydeler som deltar i tilskuddsordningen, der kontaktpersonene skal fylle ut skjemaet. Dette spørreskjemaet følger som vedlegg i denne e-posten (Word-dokument). Dette skjemaet kan du åpne og besvare elektronisk. Du kan da "bevege" deg i spørreskjemaet ved hjelp av musen eller ved hjelp av tabulatortasten, og du kan krysse av ved å trykke på musen eller ved å skrive inn ett kryss eller tekst. Det elektroniske skjemaet kan returneres til undertegnede per e-post. Alternativt kan du skrive ut et skjema og fylle dette ut manuelt. Da må skjemaene sendes til undertegnede ved NOVA, Munthes gate 29, Postboks 3223 Elisenberg, 0208 Oslo.

De fleste spørsmålene i spørreskjemaet har oppgitte svaralternativ. Det vil fremgå av spørsmålsstillingen hvorvidt et spørsmål kan besvares med kun ett eller flere svaralternativer. Du besvarer spørsmålene ved å krysse av ved det eller de svaralternativene som er aktuelle. For noen av spørsmålene ber vi om spesifiseringer og opplysninger som best kan dekket med noen stikkord eller en kort beskrivelse. Slike beskrivelser kan også legges ved på eget ark, men da må det være tydelig referanse til hvilke spørsmål beskrivelsene gjelder.

Enkelte spørsmål dreier seg om vurderinger av påstander og utsagn om tilskuddsordningen og situasjonen i kommunen/bydelen. I slike vurderingss spørsmål spør vi etter din personlige vurdering. Spørsmålet besvares ved at du krysser av for det svaralternativet som samsvarer best med din vurdering.

På grunn av stram tidsplan, er **fristen for å sende inn utfylt skjema 17. februar 2010**.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å begrunne dette nærmere. Dersom de trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert.

Undersøkelsen er meldt til personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og alle opplysninger vil bli behandlet etter lovbestemte regler. Alle data i undersøkelsen vil bli behandlet konfidensielt og det vil ikke bli offentliggjort noen opplysninger som gjør identifikasjon av enkeltpersoner mulig. Opplysningene anonymiseres når prosjektet ferdigstilles, innen juni 2010.

På bakgrunn av undersøkelsen vil Fafo og NOVA lage en rapport med funn fra undersøkelsen. Eventuelle spørsmål angående spørreskjemaet og undersøkelsen kan rettes til undertegnede (Hans.C.Sandlie@nova.no eller 22 54 12 19). Takk for at du tar deg tid til å svare!

Med vennlig hilsen  
Hans Christian Sandlie

## Innledende spørsmål

1. Vennligst skriv kommunens/bydelens navn i feltet nedenfor:

2. Hvor lenge har du vært kontaktperson for tilskuddsordningen i din kommune? (årstall)

3. Har kommunen/bydelen din fått tilskuddstøtte fra andre statlige satsinger mot barnefattigdom?

- Ja
- Nei
- Usikker/vet ikke

4. Dersom din kommune/bydel har fått tilskudd fra andre statlige satsinger mot barnefattigdom; blir arbeidet med tilskuddsordningene sett i sammenheng med hverandre?

- Ja
- Nei
- Usikker/vet ikke

5. Har kommunen din etablert en felles forståelse av hvordan begrepet barnefattigdom skal forstås (f.eks. gjennom politiske diskusjoner, planer eller på administrativt nivå)?

- Ja, "alle" i kommunen tenker barnefattigdom på samme måte
- Ja, dette er behandlet politisk
- Nei
- Vet ikke

Hvis ja; Hvordan defineres barnefattigdom i din kommune?

## Organisering

6. Hvordan er tilskuddsordningen gjort offentlig kjent i din kommune? (flere kryss mulig)

- På kommunens nettsider
- I lokalpressen
- Arrangement/seminar for potensielle søkere
- SLT/SALTO-forum
- Annet

Hvis annet; Beskriv kort:

7. Har kommunen/bydelen utarbeidet egne kriterier for støtte til tiltak (altså: kriterier i tillegg til de som allerede er konkretisert i rundskriv fra BLD)?

- Ja
- Varierende praksis i tilskuddsperioden
- Nei

8. I de tilfellene det ble utarbeidet kriterier; beskriv kort hvilke kriterier dette var:

9. Ble tiltakene rettet mot klart definerte målgrupper?

- Ja, alle tiltak
- Ja, noen av tiltakene
- Nei, alle tiltak var åpne for alle barn/ungdom

10. I hvilken grad har de ulike typene av tiltak vært selektivt utformet?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	usikker/ vanskelig å si
Ferie- og fritidsaktiviteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Hvis ett eller flere tiltak ikke hadde klart definerte målgrupper; hva var begrunnelsen for dette?

12. Har kommunen gjennomført kartleggingsundersøkelser for å få oversikt over målgruppene?

- Ja  
 Nei  
 Usikker/vet ikke

13. For hvor stor andel av tiltakene har frivillige organisasjoner hatt det overordnede ansvaret for gjennomføringen av de ulike tiltakene?

	< 50 %	ca. 50 %	> 50 %
Ferie- og fritidsaktiviteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. I hvilken grad vil du si at arbeidet med fattigdomsutsatte barn og unge i din kommune er tverrfaglig eller tverretattlig?

- I stor grad  
 I noen grad  
 I liten grad  
 Usikker/vet ikke

15. Er arbeidet med fattigdom blant barn og unge forankret i en kommunal plan eller strategi?

- Ja  
 Nei

16. Hvis ja; er dette en generell kommunal plan/strategi eller er det en egen plan for fattigdom?

- En generell kommunal plan/strategi  
 En egen plan/strategi for fattigdom

17. Hvordan vurderer du betydningen av følgende forhold for muligheten til å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom?

	Svært viktig	Litt viktig	Ikke viktig	Usikker/vet ikke
At man er tidlig inne med forebyggende tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At brukere har innflytelse på tiltak som utvikles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At man utvikler generelle tiltak som ikke stigmatiserer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At det iverksettes individuelle tiltak som er spesialtilpasset for det enkelte barn og dets familier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At barnefattigdom er tema på kommunal politisk dagsorden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At arbeidet med barnefattigdom er forankret i en kommunal handlingsplan eller en helhetlig kommunal strategi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At man arbeider med kompetanseheving om barnefattigdom blant kommunalt ansatte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At kommunen har utviklet samarbeid med andre kommuner om konkrete tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At kommunen har muligheter for erfaringsutveksling mellom kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At det er tett samarbeid med sentrale myndigheter, som departementer og direktorater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At det utvikles attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som alle barn og unge har lyst til å delta på	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Har kommunen endret fordelingen mellom tiltakstypene i løpet av tiltaksperioden? (flere kryss mulig)

- Ja, det har kommet flere tiltak innen ”ferie- og fritidsaktiviteter”
- Ja, det har kommet flere tiltak innen ”arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning”
- Ja, det har kommet flere tiltak innen ”langsiktede og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer”
- Nei, fordelingen er omtrent den samme som i starten av tiltaksperioden

19. Hva var den viktigste årsaken til endring av prioriteringene?

- lokale politiske signaler
- signaler fra departementet
- erfaring fra tiltakene
- ny kunnskap om barnefattigdom
- økonomiske rammer
- tilbakemelding fra brukere
- Annet

Hvis annet; beskriv kort:

20. Nedenfor følger noen påstander om arbeidet mot barnefattigdom. Vi ber deg tenke på situasjonen i din kommune/bydel og markere hvor enig eller uenig du er i disse påstandene:

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig
Vi er som regel tidlig inne med forebyggende tiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min kommune er det aktiv brukermedvirkning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnefattigdomstiltak som vi har iverksatt er åpne for alle barn/unge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi benytter ofte målrettede tiltak rettet mot enkelte barn/unge og dets familie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidet med barnefattigdom er et tema på kommunal politisk dagsorden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidet med barnefattigdom er forankret i en kommunal handlingsplan eller en helhetlig kommunal strategi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det har vært igangsatt kompetanseheving om barnefattigdom i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune samarbeider med andre kommuner om konkretet tiltak for fattige barn/unge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune har muligheter for erfaringsutveksling med andre kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune har et nært samarbeid med sentrale myndigheter om barnefattigdom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min kommune har utviklet attraktive og varierte tiltak og aktiviteter som alle barn og unge har lyst til å delta på	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Samarbeid

21. I hvor stor grad er du fornøyd med følgende i forbindelse med fattigdomstiltak i tilskuddsordningen ”barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn”?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke sikker
Departementets veiledning i søknadsprosessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Departementets veiledning under rapporterting/regnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Departementets oppfølging ved henvendelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det årlige kontaktmøtet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Søknadsskjemaet fra departementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rapporteringskjemaet fra departementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regnskapsskjemaet fra departementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. Hvis du svarer ”i noen grad” eller ”i liten grad” på ett eller flere av alternativene over; beskriv kort hva du er misfornøyd med for de ulike alternativene?

*Hvilke kommunale etater og aktører som er involvert i tiltakene varierer fra kommune til kommune. Kommunal organisering varierer fra kommune til kommune, og det er ikke gitt at etatsnavn vi benytter i skjemaet stemmer overens med organiseringen i kommunen din. Dersom din kommune har en organisering som gjør at de etatsnavnene vi bruker i spørreskjemaet ikke stemmer helt, er det fint om du krysser av for det etatsnavnet som er mest nærliggende.*

22. Hvilke lokale aktører har vært involvert i de ulike tiltakene i tilskuddsperioden? (flere kryss mulig)

	Ferie- og fritidsaktiviteter	Arbeidsmarkedstilknypning for ungdom med mangelfull utdanning	Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer
Sosialkontor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NAV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnevernkontor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helsestasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rus- og psykiatri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innvandrings-/flyktningkontor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturetat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utdanningsetat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fritidsklubb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ungdomsråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frivillige organisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokalt næringsliv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvis andre aktører enn de ovenfor nevnt har vært involvert i de ulike tiltakene; Hvilke aktører er dette og i hvilken type tiltak har disse vært involvert?



23. Nedenfor følger noen påstander om samarbeidsrelasjoner og arbeid med barnefattigdom. Vi ber deg tenke på situasjonen i din kommune/bydel og markere hvor enig eller uenig du er i disse påstandene

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig
Det er nært samarbeid mellom ulike etater innad i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er nært samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er nært samarbeid mellom kommune og privat næringsliv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er nært samarbeid med andre kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er nært samarbeid med Fylkeskommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er nært samarbeid med departementet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er nært samarbeid med brukerorganisasjoner (f.eks. KREM, Fattighuset, velferdsalliansen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24. Har tilskuddsordningen involvert nye aktører som ikke har vært aktive med barnefattigdom før?

- Ja  
 Nei  
 Usikker

Hvis ja; hvilke aktører er dette?

25. Er det én eller flere aktører som ikke er aktive, men som du tenker det ville være interessant å få med i tilskuddsordningen med tiltak?

- Ja  
 Nei  
 Usikker/vet ikke

Hvis ja; hvilke(n) aktører er dette?

## Videreføring og måloppnåelse

26. Har kommunene konkrete planer for videreføring av tiltakene dersom tilskudd til tiltaket via tilskuddsordningen opphører?

- Ja, for alle tiltakene
- Ja, for noen av tiltakene
- Nei, det finnes ingen konkrete planer for videreføring av tiltakene

27. I den grad det er en forskjell med hensyn til videreføring; Hvilke typer tiltak er vanskeligst å få videreført?

- Tiltak fra kommunale etater
- Tiltak fra frivillige organisasjoner
- Ingen forskjell mellom tiltak fra kommunale etater og frivillige organisasjoner

28. Hva er de viktigste grunnene til at et tiltak ikke blir videreført?

- Stram kommuneøkonomi
- Dårlig/liten oppslutning om tiltaket
- Målene for tiltaket ble innfridd
- Vanskelig å nå målgruppen
- Behovet for tiltaket endret seg
- Annet:

29. Har kommunen/bydelen gjennomført noen form for evaluering av de tiltakene som har blitt iverksatt på grunnlag av tilskuddsmidlene?

- Ja, ett eller flere tiltak har blitt evaluert
- Evaluering av tiltak er igangsatt, men ikke avsluttet
- Nei
- Vet ikke

Hvis ja; hvem gjennomførte evalueringen(e)?

30. Hvilke typer tiltak er evaluert? (flere kryss mulig)

- Ferie- og fritidsaktiviteter
- Arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning
- Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer

31. Hva var hovedinntrykket fra evalueringen(e)? (flere kryss mulig)

	De fleste tiltakene fikk en positiv vurdering	Omtrent 50/50 med hensyn til positiv og negativ vurdering	De fleste tiltakene fikk en negativ vurdering	I liten grad evaluert
Ferie- og fritidsaktiviteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

32. I "Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009" (vedlegg st. prp. nr. 1 (2008-2009)) blir det pekt på tre nasjonale delmål: *alle skal gis mulighet til å komme i arbeid, alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg og bedre levekårene for de vanskeligst stilte*. Hvordan vil du vurdere tiltakenes suksess sett i forhold til de nevnte nasjonale målene?

- Svært bra
- Ganske bra
- Ganske dårlig
- Svært dårlig
- Usikker/vanskelig å si

33. Har kommunen er klart definerte mål den ønsker å oppnå med tiltakene?

- Ja, disse målene er definert i en kommunal handlingsplan
- Ja, disse ble klart definert spesielt for tilskuddsordningen
- Ja, men disse målene er ikke skrevet ned eller systematisert
- Nei, men slike mål ble definert for hvert av tiltakene
- Nei, men det ble definert mål etter hvert som tiltakene utviklet seg
- Nei, det ble ikke definert klare mål for tiltakene samlet sett

34. I den grad det er utarbeidet mål for tiltakene som har mottatt støtte, ble det også utarbeidet klare kriterier for hvordan disse målene skulle oppnås?

- Ja
- Nei, det ble ikke utarbeidet kriterier for resultatoppnåelse
- Usikker/vet ikke

35. I hvilken grad vil du si at tilskuddsordningen har bidratt til å øke kommunens kompetanse for å avhjelpe barnefattigdom?

- I svært stor grad
- I ganske stor grad
- I ganske liten grad
- I svært liten grad
- Usikker/vanskelig å si

36. I hvilken grad vil du si at tilskuddsordningen har bidratt til å øke kommunen innsats for å bekjempe og avhjelpe barnefattigdom?

- I svært stor grad
- I ganske stor grad
- I ganske liten grad
- I svært liten grad
- Usikker/vanskelig å si

37. Hva vil du si er det viktigste dere har oppnådd med tiltakene? (*flere kryss mulig*)

- Avdekket nye problemer i målgruppen(e)
- Avdekket nye problemer med hensyn til å nå målgruppen(e)
- Økt kunnskap om fattigdom blant barn og unge
- Økt kunnskap om målgruppen
- Utviklet nye metoder for å avhjelpe fattigdom blant barn og unge
- Positive tilbakemeldinger fra målgruppene
- Bidratt til en mer helhetlig innsats mot fattigdom
- Annet:

38. I hvilken grad opplever du at tiltakene når de mest fattigdomsutsatte barna og ungdommene?

- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- Usikker/vet ikke

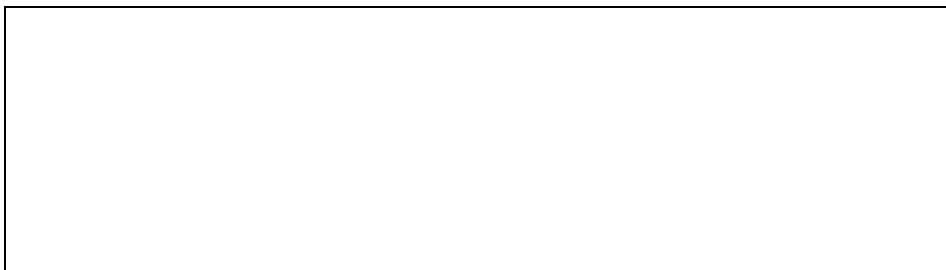
39. I hvilken grad nådde dere målgruppen(e) for tiltakene?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Usikker/ vanskelig å si
Ferie- og fritidsaktiviteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmarkedstilknytning for ungdom med mangelfull utdanning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

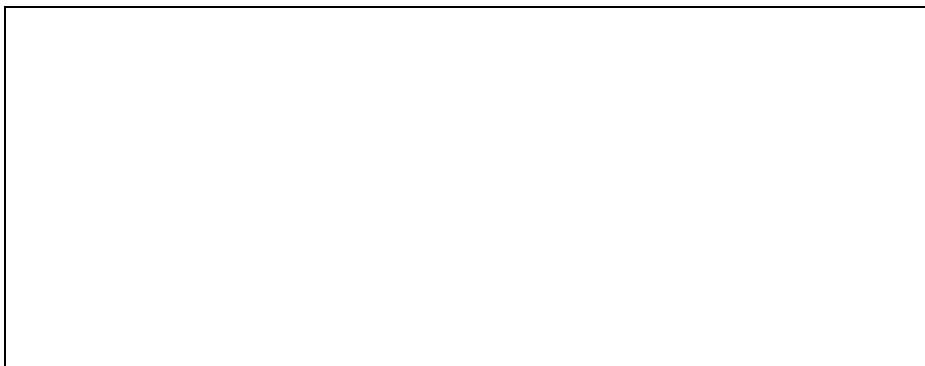
40. Vi vil gjerne at du for hver av gruppene nedenfor angir hvor vanskelig det er å nå akkurat denne gruppen fattige?

	Svært lett	Nokså lett	Nokså vanskelig	Svært vanskelig	Ikke sikker	Ikke aktuelt
Barn/unge i de aller fattigste familiene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge i innvandrerfamilier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge i bostedsløse familier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge med psykiske problemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge med foreldre, som til tross for at de har dårlig økonomi, ikke ser på seg selv som fattige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge som har falt ut av skole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge med rusproblemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge med foreldre med rusproblemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barn/unge med foreldre med psykiske problemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

41. Basert på erfaringene i din kommune; Gi en kort beskrivelse av kjennetegn på aktiviteter som tiltrekker seg barn og unge?



42. Har du noen andre kommentarer/tilbakemeldinger du synes det er viktig å spille inn i evalueringen av tilskuddsordningen ”Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn”?



## Vedlegg 3 Liste over tiltaksutøvere 2009

Nedenfor følger en alfabetisk oversikt over tiltaksutøvere, basert på hvem som står som tiltakseier i søknad til tilskuddsordningen for 2009.

2gether (Bergen)

Agenda x (Bergen)

AOF Sarpsborg

Arendal kommune

Aust Agder Røde Kors

Bekkefaret KFUK-KFUM

Bergen Byrådsavdeling for barnehage og skole

Bergen kommune

Bergen Røde kors

Bjørndal idrettsforening

Bjørnholt skole

Bydel Alna ved enhet ungdom og kultur

Bydel Alna ved enhet ungdom og kultur, Tveita fritidsklubb

Bydel Alna ved Helsestasjon og skolehelsetjenesten, Furuhuset familiesenter

Bydel Bjerke

Bydel Gamle Oslo ved avdeling tiltak barn og unge

Bydel Gamle Oslo ved avdeling tiltak barn og unge og avdeling ungdom og kvalifisering

Bydel Grorud

Bydel Grorud ved Aktivitetsenheten

Bydel Grorud ved avdeling for nærmiljø

Bydel Grünerløkka og Sinsen kulturhus

Bydel Grünerløkka ved Barne- og ungdomsseksjonen

Bydel Grünerløkka ved Oppvekstavdelingen

Bydel Nordre Aker ved Barnevernstjenesten

Bydel St. Hanshaugen  
Bydel Stovner  
Bydel Stovner ved Enhet for ungdom, kultur og nærmiljø  
Bydel Stovner ved Fossum aktivitetshus  
Bydel Søndre Nordstrand  
Bydel Østensjø  
Bydel Årstad ved helsestasjon og skolehelsetjenesten  
Drammen kommune ved senter for oppvekst og kultur  
Drammen Røde Kors  
Flerkulturelt idrettslag (Drammen)  
Foreningen for fangers pårørende (Larvik)  
Foreningen for fangers pårørende (Oslo)  
Fredrikstad kommune ved Fritidsklubbene, FRID, Frivillighetssentralen  
Fredrikstad kommune ved Helsevern for barn og unge/foreldreveilederne  
Fredrikstad kommune ved Tverrfaglig gruppe/styringsgruppa for familiesenterordningen  
Fredrikstad speiderråd  
Frelsesarmeen (Drammen)  
Frivillighetssentralen (Hamar)  
Gjøvik kommune ved Barn og familie, Helsestasjonstjenester  
Halden kommune ved Forebyggende enhet, Familiesenteret  
Halden kommune ved Helse og sosial  
Hamar bibliotek ved Hedmark fylkesbibliotek  
Hamar kommune ved Avdeling barn og ungdom  
Hamar kommune ved Fysioterapitjenesten  
Haugerud IL  
Haugesund kommune ved Barnevernstjenesten, NAV, Gamle slaktehuset, SLT koordinator  
Haugesund kommune ved Haraldsvang skole avdeling Fagerheim og stiftelsen Haugesjøen  
Haugesund Røde kors  
IOGT Region sør  
Kirkens bymisjon (Drammen)  
Kirkens sosialtjeneste (Bergen)



Kolstad fotball  
Kringsjås venner (Haugesund)  
Kristent internasjonalt arbeid, KIA  
Kristiansand kommune ved Fritidsetaten  
Kristiansand kommune ved Ung etat  
Lademoen velforening  
Larvik kommune ved Barneverntjenesten  
Larvik kommune ved Læring og oppvekst  
Larvik kommune ved Mesterfjellet ungdomsskole  
Larvik kommune ved Sentrum barnehage  
Misjonskirken (Porsgrunn)  
Mortensrud aktivitetshus og Lerdal fritidsklubb  
Moss kommune ved Kulturskolen  
Moss kommune ved Oppvekst- og helsetjenesten  
Moss rideklubb  
NAV Alna, sosialtjenesten  
NAV Sagene  
NAV Sandefjord  
New Page (Bergen)  
New Page (Oslo)  
New Page (Stavanger)  
Oslo Røde Kors  
Politiet i Gjøvik  
Porsgrunn kommune  
Porsgrunn kommune ved Barneverntjenesten  
Porsgrunn kommune ved Fritidsenheten, Kulturavdelingen (samarbeid med Skien kommune)  
Sagene bydel ved Ungdomstiltakene  
Sagene bydel ved Ungdomstiltakene ved tilretterleggertjenesten  
Sagene bydel ved Ungdomstiltakene, Ungmedia  
Sandesundsveien skole  
Sandnes kommune ved Fritidsavdelingen  
Sandnes kommune ved mottakskontor for flyktninger og innvandrere

Sarpsborg kommune ved Kultursenteret  
Sarpsborg kommune ved Prosjekt nærmiljøhuset  
Sarpsborg kommune ved seksjon helse, miljø og forebygging  
Sinsen kulturhus og Dragen juniorklubb  
Ski og ballklubben Skiold  
Skien kommune ved Barneverntjenesten  
Skien kommune ved Fritidsenheten, Kulturavdelingen (samarbeid med Porsgrunn kommune)  
Skien kommune ved Skole- og barnehageavdeling  
Skien kommune ved Utstyrssentralen  
Stavanger kommune ved Bekkefaret bydelshus og Bekkefaret fritidsklubb  
Stavanger kommune ved Gausel bydelshus  
Stiftelsen Hudøy  
Storhamar fotball  
Søndre Holmia aktivitetssenter  
Søndre Nordstrand og Søndra Aas gård og miljøseniter  
Tromsø kommune ved Interinfo  
Tromsø Røde Kors  
Trondheim kommune ved Barne- og familietjenesten  
Trondheim kommune ved Kulturenheten  
Trondheim kommune ved Omsorgsenheten for barn og ungdom  
Trondheim kommune ved Ungdomsbasen  
Trondheim kommune ved Åsheim ungdomsskole  
Tønsberg kommune  
Vålerenga fotball  
Ålesund kommune ved Kulturavdelingen  
Ålesund kommune ved Ungdomsgruppe ved Nørvasund skole



# Tiltak for fattige barn og unge

Gjennom tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) siden 2003 gitt tilskudd til fattigdomstiltak rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer i 23 kommuner og 7 prioriterte bydeler i Oslo. Et av hovedformålene med tilskuddsordningen er utvikling av kunnskap om gode målrettede tiltak som kan motvirke og dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og unge. Det har vært mulig å søke tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter, tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning, og til langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer.

I denne rapporten evalueres tilskuddsordningen for perioden 2003–2009. Prosjektet er et samarbeid mellom Fafo og NOVA på oppdrag for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I arbeidet med prosjektet har vi skilt mellom to nivåer for evalueringen – evaluering av selve tiltakene samt evaluering av måten tilskuddsordningen blir forvaltet i de kommunene/bydelene som er med.

N O V A

*Norsk institutt for forskning  
om oppvekst, velferd og aldring*



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2010:19  
ISBN 978-82-7422-732-3  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20163